

MÉMOIRE DE LA COMMUNAUTE METROPOLITAINE DE QUEBEC

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques,
dont les zones inondables, et de l'encadrement des ouvrages de
protection contre les inondations

17 octobre 2024

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Dans le cadre des plans de gestion des risques liés aux inondations, permettre des interventions dans toutes les classes d'intensité de l'aléa à l'intérieur du territoire d'applicabilité du plan.

Recommandation 2 : Modifier l'alinéa 2 de l'article 133 du RMUN pour permettre l'élaboration d'un plan de gestion des risques liés aux inondations en aval d'un OPI ou barrage.

Recommandation 3 : Ajuster l'article 134 du RMUN afin de préciser la possibilité de faire un plan de gestion conjoint par plusieurs MRC qui partagent un même cours d'eau.

Recommandation 4 : Ajouter à l'article 134 l'obligation de considérer les impacts hydrauliques générés par d'autres activités à l'échelle du bassin versant dans la planification d'un plan de gestion.

Recommandation 5 : Offrir un soutien financier aux municipalités aux prises avec des OPI hérités de propriétaires privés.

Recommandation 6 : Clarifier, dans le ROPI, le changement des conditions applicables à la cartographie derrière un OPI pris en charge par une municipalité.

Recommandation 7 : Permettre l'utilisation d'un OPI comme mesure de protection s'il est démontré qu'il s'agit du meilleur moyen pour protéger le territoire bâti.

Recommandation 8 : Identifier les ouvrages anthropiques linéaires non considérés comme des OPI, mais limitant l'expansion naturelle des eaux et prévoir des mesures adéquates pour gérer le risque y étant associé.

Recommandation 9 : Prévoir un soutien financier pour permettre aux municipalités locales d'assumer leurs nouvelles fonctions liées à la mise en œuvre du chantier de modernisation.

Recommandation 10 : Doter les directions régionales du MELCCFP de ressources permanentes dédiées à l'accompagnement du milieu local afin d'assurer une saine gestion du changement.

Recommandation 11 : Soutenir le déploiement et l'application des nouvelles obligations réglementaires, notamment en produisant divers outils et guides, et en soutenant le développement de l'expertise locale.

Recommandation 12 : Renforcer rapidement les activités de communication sur le projet de règlement auprès de la population et outiller les municipalités locales afin d'accompagner les différentes initiatives de communication et de sensibilisation.

Recommandation 13 : Profiter du renouvellement du Plan de protection du territoire face aux inondations afin d'arrimer l'ensemble des approches gouvernementales.

Recommandation 14 : Énoncer, dans le règlement, les conditions de délégation énoncées à l'article 46.2.2 de la LQE, et s'assurer que ces dernières soutiennent financièrement de manière durable les partenaires municipaux appuyant le gouvernement dans ses responsabilités d'élaboration et de mise à jour de la cartographie réglementaire des zones inondables.

Recommandation 15 : Définir, avec précision et sans ambiguïté dans le règlement, les conditions entourant la mise à jour de la cartographie.

Recommandation 16 : Tenir compte des priorités municipales dans l'élaboration et la mise à jour de la cartographie des zones inondables.

Recommandation 17 : Définir la notion d'activité au règlement, afin de s'assurer qu'elle ne soit pas restrictive.

Recommandation 18 : Assurer une veille permanente des impacts immobiliers et des enjeux d'assurabilité potentiels du chantier de modernisation du cadre réglementaire.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC

La Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec) a été créée en 2002 et regroupe 28 municipalités. Elle rassemble plus de 830 000 habitants et sa population représente plus de 10 % de la population du Québec. Elle est localisée au cœur des régions administratives de la Capitale-Nationale et de Chaudière-Appalaches et s'étend de part et d'autre du fleuve Saint-Laurent. Elle comprend l'Agglomération de Québec, la Ville de Lévis, ainsi que les municipalités régionales de comté (MRC) de La Jacques-Cartier, de La Côte-de-Beaupré et de L'Île-d'Orléans.

La CMQuébec est un organisme dédié à la planification et à la concertation en matière d'aménagement du territoire, de transport, d'environnement, d'économie et de gestion des matières résiduelles. Elle œuvre à bâtir, dans un même esprit, des milieux de vie inclusifs et respectueux de l'environnement. D'ailleurs, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) concrétise ce travail collectif et, depuis 2012, il s'articule autour de trois priorités : structurer, attirer et durer.

Depuis 2019, la CMQuébec est mandataire responsable de la modélisation des zones inondables sur son territoire, en vertu d'une entente avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). En parallèle, plusieurs autres projets sont en démarrage (portant sur l'érosion et la submersion côtières, les incendies de végétation, les démarches d'adaptation aux inondations par embâcle de glace, l'adaptation aux changements climatiques, etc.). Ainsi, la CMQuébec œuvre, de concert avec ses partenaires régionaux, au renforcement de la résilience de son territoire en s'inspirant de pratiques innovantes.

INTRODUCTION

Le présent mémoire exprime les commentaires et recommandations de la CMQuébec, établis en concertation avec ses partenaires régionaux, à l'égard du Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations, déposé le 19 juin 2024 à l'Assemblée nationale par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP).

Cette importante réforme réglementaire concerne l'ajout de trois nouveaux règlements, des modifications à quatre règlements et des ajustements à 33 règlements à des fins de concordance. Les commentaires de la CMQuébec sont en lien avec les trois nouveaux projets de règlements suivants :

- *Projet de règlement sur l'encadrement d'activités sous la responsabilité des municipalités réalisées dans des milieux hydriques et sur des ouvrages de protection contre les inondations* (ci-après « RMUN »);
- *Projet de règlement sur les ouvrages de protection contre les inondations* (ci-après « ROPI »);
- *Projet de règlement concernant les règles transitoires applicables en cas de changement à la délimitation des zones inondables et des zones de mobilité ainsi que celles applicables à la mise en œuvre des règlements instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables en encadrant les ouvrages de protection contre les inondations* (ci-après « dispositions transitoires »).

La CMQuébec salue en premier lieu la démarche gouvernementale de modernisation du cadre réglementaire relatif à l'aménagement du territoire en zones inondables, rendue nécessaire en raison de l'accroissement récent des risques et des sinistres. Le projet de modernisation déposé par le gouvernement constitue une avancée majeure dans un dossier complexe aux implications multiples et la CMQuébec souligne le travail réalisé par le gouvernement du Québec. L'instauration de nouveaux règlements sur la gestion des zones inondables permettra de mettre fin à l'actuel régime transitoire des zones inondables, des rives et du littoral, qui cause plusieurs ambiguïtés et inconforts.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

Impliquée dans la démarche d'élaboration du projet de cadre réglementaire via le comité consultatif du MELCCFP, la CMQuébec souligne la volonté du gouvernement de prendre en compte certaines leçons apprises du régime transitoire, notamment en retirant la notion de préséance du régime sur les réglementations municipales et en présentant un règlement autoportant d'application municipale.

Néanmoins, la CMQuébec est préoccupée par certains aspects des projets de règlements ou de ce qui en découle. Elle souhaite que la modernisation réglementaire permette de :

- s'assurer d'une gestion appropriée des droits acquis;
- posséder les outils essentiels et adéquats pour adapter le territoire bâti en tenant compte des autres objectifs de la planification territoriale;
- outiller les municipalités afin de favoriser la gestion du changement qu'impose cette réforme réglementaire;
- suivre les impacts qu'engendreront ces nouveaux règlements pour faire les ajustements pertinents.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

1. Revoir l'encadrement des plans de gestion des risques liés aux inondations afin de ne pas limiter l'adaptation du cadre bâti existant.

Le Québec s'est construit historiquement le long des cours d'eau. Ainsi, un nombre important de personnes résident dans les plaines inondables du Québec. Plusieurs composantes de notre patrimoine bâti, certains lieux historiques et plusieurs de nos noyaux villageois y sont également situés. Sur le territoire de la CMQuébec, peu de cours d'eau disposent d'une cartographie des zones inondables. Si présente, cette dernière date souvent de plusieurs années et n'intègre aucunement les modifications du climat qui affecteront la délimitation des zones inondables.

Ainsi, la future cartographie révélera le risque auquel feront face plusieurs citoyens et administrations municipales. Plusieurs bâtiments, implantés avant l'acquisition de ces connaissances, se retrouveront désormais en zones inondables.

Avec cette modernisation réglementaire et la mise en place de normes uniformes sur le territoire, le gouvernement compte assurer la sécurité des personnes et augmenter la protection des biens afin d'accroître la résilience de la population québécoise face aux inondations. Ce règlement, porté par le MELCCFP, utilise donc les mécanismes législatifs environnementaux pour régir l'occupation du sol dans les zones inondables. Ce type de règlement permet ainsi d'agir sur l'émission d'autorisations pour des activités à l'échelle d'un lot, rendant ainsi difficile la possibilité d'assurer une vision d'ensemble cohérente sur les secteurs vulnérables aux inondations.

Pour y parvenir, le RMUN introduit la possibilité pour une MRC d'adopter un plan de gestion des risques liés aux inondations. Tel que défini dans l'analyse d'impact réglementaire, il consisterait à élaborer une stratégie d'aménagement selon une approche de gestion des risques sur une partie ou la totalité du territoire d'une MRC située en zone inondable. Cette planification d'ensemble permettrait donc d'adopter des dispositions spécifiques dans un cadre restreint sur une unité territoriale plus grande qu'un lot. Dans ce contexte, la CMQuébec appuie l'utilisation des plans de gestion des risques liés aux inondations comme outils de planification d'ensemble pour accroître la résilience des secteurs bâtis. Il s'agit du principal mécanisme en aménagement du territoire du RMUN utilisable afin d'accroître la résilience de la population dans les secteurs bâtis. Il est donc primordial que ce mécanisme puisse s'ajuster aux besoins réels du territoire pour permettre l'adaptation de ce dernier face aux aléas. Dans le cas contraire, plusieurs secteurs pourraient subir un morcellement du tissu urbain au fil des événements d'inondation, entraînant du même souffle la dévitalisation de ces secteurs.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

Dans un contexte de crise du logement et de préservation des milieux naturels et des terres agricoles, des municipalités souhaiteront concevoir des planifications d'ensemble pour rendre beaucoup plus résilients certains secteurs stratégiques. Cependant, plusieurs dispositions réglementaires du RMUN limitent de façon importante l'adaptation des secteurs bâtis, empêchant ainsi d'atteindre l'une des finalités, pourtant poursuivies par le projet de règlement.

1.1 Application restreinte des plans de gestion des risques liés aux inondations

Nous souhaitons que le gouvernement profite de cette modernisation réglementaire pour fournir aux acteurs de l'aménagement du territoire les outils pour adapter le cadre bâti et rendre résilients les secteurs stratégiques déjà bâtis, y compris ceux où l'intensité de l'aléa est plus importante.

Cependant, l'article 133 du projet de RMUN vient limiter l'application des plans de gestion en interdisant leur application sur une zone inondable de classe très élevée. D'autre part, le projet de règlement ne permet pas l'application des plans de gestion sur les zones d'intensité élevée dans un contexte de consolidation, tel qu'exprimé par l'article 134 paragraphe 9 alinéa b.

Les articles mentionnés ci-dessus limitent l'adaptation du territoire dans les secteurs les plus exposés. Tel que formulé, le projet de RMUN interdirait systématiquement l'adaptation de plusieurs secteurs déjà existants en zones inondables. En interdisant les interventions pouvant être encadrées par un plan de gestion aux zones d'intensité très élevée ainsi qu'aux zones d'intensité élevée dans les cas de consolidation, le règlement circonscrit l'adaptation de la partie la moins exposée de la zone inondable. De plus, les nouvelles cartes de zones inondables présenteront dorénavant 4 classes d'intensité de l'aléa. Cette nouvelle approche du gouvernement complexifie par ailleurs les cartographies. Par exemple, la zone inondable à l'échelle d'un quartier ou d'une rue peut présenter plusieurs classes d'intensité. Les plans de gestion doivent donc tenir compte de cette nouvelle réalité cartographique. Ainsi, une application restreinte des plans de gestion, comme suggéré dans le projet du RMUN, empêche l'atteinte d'une vision d'ensemble sur le territoire bâti. Cette perspective plus large permettrait de transformer le territoire bâti et de le rendre plus résilient, et ce, même dans les zones les plus fortement exposées. Dans un esprit d'évolution vers une approche de gestion du risque d'inondation, la CMQuébec suggère que les plans de gestions puissent s'appliquer à l'ensemble des classes d'intensité d'aléa dans un secteur inondable déjà occupé, délimité par la MRC.

L'article 133 du RMUN stipule également que les plans de gestion liés aux inondations ne peuvent s'appliquer sur une zone inondable en aval d'un ouvrage de protection, d'un barrage ou d'un ensemble de barrages qui influencent l'écoulement des eaux. Quoique peu nombreuses sur le territoire de la CMQuébec, certaines infrastructures sont néanmoins présentes et correspondent à cette définition. Selon cette formulation, l'élaboration des plans de gestion s'avérerait impossible pour certaines entités municipales aux prises avec des problèmes d'inondations. Par exemple, le gouvernement identifie un potentiel ouvrage de protection au déversoir du lac Saint-Charles, engendrant ainsi l'incapacité d'élaborer une planification d'ensemble dans la zone aval qui est aux prises avec plusieurs problématiques de débordements. En conséquence, ces entités se voient fermer la porte à toute possibilité d'adapter leur territoire dans ces zones inondables, contredisant au passage les objectifs poursuivis par cette modernisation réglementaire.

Recommandation 1

Dans le cadre des plans de gestion des risques liés aux inondations, permettre des interventions dans toutes les classes d'intensité de l'aléa à l'intérieur du territoire d'applicabilité du plan.

Recommandation 2

Modifier l'alinéa 2 de l'article 133 du RMUN pour permettre l'élaboration d'un plan de gestion des risques liés aux inondations en aval d'un OPI ou barrage.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

1.2 Prévoir l'arrimage des plans de gestion aux MRC limitrophes

L'article 131 du RMUN définit :

« Une municipalité régionale de comté peut élaborer un plan de gestion des risques liés aux inondations, lequel est mis en œuvre par un règlement pris en vertu de l'article 79.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) et approuvé par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en vertu de l'article 79.17 de cette loi, afin de prévoir une stratégie d'aménagement de tout ou partie de son territoire en lien avec les zones inondables qui y sont présentes, laquelle prend en compte les particularités territoriales et les diverses activités réalisées sur le territoire, vise une meilleure gestion de l'aménagement du territoire et de la sécurité publique à long terme et valorise les gains environnementaux. »

Cependant, il ne propose ou n'oblige aucun mécanisme d'arrimage avec les MRC limitrophes de son territoire. Pourtant, il s'agit d'un des principaux constats issus du groupe de travail menant à l'élaboration du PPTFI.

« Il n'existe pas de vision d'ensemble qui permettrait d'aborder l'aménagement des zones inondables de façon cohérente et intégrée. La planification de l'aménagement du territoire étant traitée par chaque municipalité ou municipalité régionale de comté (MRC) sur un territoire circonscrit par les limites administratives, il est particulièrement difficile de gérer le risque d'inondations plus globalement en fonction du territoire d'influence d'un cours d'eau, soit le bassin versant. »

Les mesures d'atténuation qui seront mises en place via un plan de gestion des risques liés aux inondations peuvent entraîner des répercussions non négligeables sur les municipalités voisines partageant le même cours d'eau. L'implantation d'une mesure d'adaptation sur un territoire pourrait entraîner des répercussions sur la quantité et la qualité de l'eau pour les municipalités situées en amont et/ou en aval de cette dernière. De plus, des actions diverses dans le bassin versant du cours d'eau par les municipalités en amont pourraient compromettre les actions déployées dans le cadre d'un plan de gestion. Les conséquences potentielles abondent : modification du régime de l'écoulement de l'eau à la hausse ou à la baisse, augmentation de l'érosion ou de la sédimentation affectant la qualité de l'eau ou la santé des habitats aquatiques et terrestres. Les mesures doivent être ainsi conçues en tenant compte des impacts amont-aval pour assurer une gestion durable de la ressource en eau.

De plus, certaines stratégies d'atténuation des risques pourraient générer des répercussions au-delà des frontières municipales. Ainsi, il apparaît vital d'introduire des dispositions dans le RMUN encadrant les impacts amont-aval et permettant aux MRC partageant un même cours d'eau d'élaborer un plan de gestion en collaboration sur certains secteurs.

Recommandation 3

Ajuster l'article 134 du RMUN afin de préciser la possibilité de faire un plan de gestion conjoint par plusieurs MRC qui partagent un même cours d'eau.

Recommandation 4

Ajouter à l'article 134 l'obligation de considérer les impacts hydrauliques générés par d'autres activités à l'échelle du bassin versant dans la planification d'un plan de gestion.

2. Clarifier l'encadrement des ouvrages de protection contre les inondations (OPI)

Cet encadrement réglementaire poursuit l'objectif de diminuer les conséquences découlant de la défaillance d'un OPI et de mettre des conditions pour qu'une municipalité bénéficie d'un assouplissement des règles d'aménagement derrière l'ouvrage et d'une exonération de responsabilité. Bien que la CMQuébec appuie le principe d'encadrement des ouvrages de protection et qu'il n'y ait qu'un nombre restreint d'OPI existant ou projeté sur le territoire, le ROPI soulève des préoccupations.

2.1 OPI potentiels existants sur le territoire

Le MELCCFP a identifié, sur le territoire québécois, plusieurs OPI potentiels sur lesquels les municipalités devront effectuer des études de caractérisation et être soumises à certaines obligations réglementaires. Certains des OPI identifiés ont été érigés il y a plus de 50 ans par des particuliers et sur des terrains privés. Ces ouvrages peuvent être de nature diverse et ne pas correspondre à la définition technique d'un ouvrage de protection, mais correspondre tout de même aux conditions définies par l'article 1 du ROPI. Ces ouvrages peuvent être vétustes et même être nombreux sur le territoire d'une municipalité. Les municipalités se trouvent donc dans l'obligation réglementaire d'assumer de nouvelles dépenses reliées aux études de caractérisation ainsi qu'à l'application de dispositions pour tous les ouvrages, ce qui pourrait représenter un fardeau financier considérable pour elles.

Recommandation 5

Offrir un soutien financier aux municipalités aux prises avec des OPI hérités de propriétaires privés.

2.2 Encadrement réglementaire de la cartographie derrière un OPI pris en charge via un décret

En vertu de l'article 46.0.13 de la LQE, une municipalité peut demander un décret au gouvernement afin de prendre en charge un ouvrage de protection contre les inondations. La prise en charge d'un OPI par une municipalité modifie les normes cartographiques derrière l'ouvrage en appliquant une zone d'intensité faible à la zone protégée, ainsi qu'une zone d'intensité très élevée pour la future zone de précaution annexée à l'ouvrage. Le projet de guide méthodologique du gouvernement décrit ces changements à considérer et à apporter dans la cartographie. Or, aucun article dans le ROPI ne vient ancrer ce changement important dans le règlement.

À l'article 46.0.2.1 de la LQE, le gouvernement encadre la considération de l'impact dans la cartographie d'une prise en charge via un décret

« À cette fin, il prépare, tient à jour et rend publiques les règles applicables à l'établissement de ces limites, lesquelles prévoient notamment que le ministre considère l'impact d'un ouvrage de protection contre les inondations sur la zone inondable qu'il protège uniquement dans les cas où cet ouvrage est visé par un décret pris en application de l'article 46.0.13. »

Ainsi, la classe d'intensité attribuée derrière un OPI pourrait facilement être modifiable en raison d'un encadrement insuffisant. La prise en charge d'un ouvrage par une municipalité représente un poids financier important, mais qui en échange lui procure une protection d'une partie de son territoire habité ainsi qu'une reconnaissance des normes applicables derrière l'ouvrage. La CMQuébec est d'avis que cette reconnaissance de protection ne peut qu'être uniquement encadrée par des lignes directrices dictées dans un guide méthodologique.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

Recommandation 6

Clarifier, dans le ROPI, le changement des conditions applicables à la cartographie derrière un OPI pris en charge par une municipalité.

2.3 Limitation des OPI comme mesures d'adaptation de dernier recours

L'article 31 du ROPI vient interdire la construction d'un OPI sauf si "paragraphe 2°: il n'y a pas d'autres moyens d'assurer une protection adéquate des personnes et des biens". Cette définition circonscrit l'utilisation des OPI comme une mesure d'adaptation de dernier recours. Or, une municipalité pourrait évaluer différents scénarios pour parvenir à la protection des personnes et des biens d'un secteur et démontrer, via des analyses coûts-avantage et multicritères, que l'utilisation d'un OPI est le meilleur moyen de protéger le territoire. Cette interdiction vient donc éradiquer un choix possible pour une municipalité désirant adapter des secteurs déjà bâtis.

Recommandation 7

Permettre l'utilisation d'un OPI comme mesure de protection s'il est démontré qu'il s'agit du meilleur moyen pour protéger le territoire bâti.

2.4 Absence de considération des ouvrages linéaires qui ne sont pas des OPI

Sans correspondre à la définition d'un OPI de l'article 1 du ROPI, plusieurs ouvrages anthropiques présents sur le territoire peuvent limiter l'expansion naturelle des eaux. Ces ouvrages (routes, voies ferrées, pistes cyclables, etc.) peuvent protéger certaines portions de territoire qui seraient considérées en zone inondable autrement. Cependant, ces ouvrages ne sont pas conçus pour résister aux crues des eaux et aux bris associés, générant ainsi un risque d'inondation catastrophique de secteurs se croyant à l'abri de tels phénomènes. Dans le cadre du comité consultatif ayant accompagné le MELCCFP dans l'élaboration du projet de cadre réglementaire, la CMQuébec a soulevé à plusieurs reprises cet enjeu au gouvernement. Sans parvenir à une cartographie classique des zones inondables ou à une cartographie derrière un OPI, la CMQuébec considère qu'il est important que ces secteurs soient connus afin d'identifier des mesures appropriées pour ces cas de figure.

Recommandation 8

Identifier les ouvrages anthropiques linéaires non considérés comme des OPI, mais limitant l'expansion naturelle des eaux, et prévoir des mesures adéquates pour gérer le risque y étant associé.

3. Accompagner le milieu municipal

Les changements projetés par ce vaste chantier de modernisation sont multiples et complexes, il ne fait aucun doute qu'ils auront des impacts majeurs pour les municipalités locales chargées de les appliquer. En effet, en proposant un cadre réglementaire autoportant d'application municipale, le gouvernement s'en remet essentiellement aux instances régionales et locales afin de le mettre en œuvre. Cette approche nécessite une gestion du changement qui ne transparait pas dans le projet de règlement déposé par le gouvernement, ni dans les communications effectuées par le ministère. Ainsi, la CMQuébec est préoccupée par le manque d'engagement de la part du gouvernement envers les instances régionales et locales relativement à l'accompagnement et au soutien. En effet, aucune somme nouvelle n'est actuellement prévue par le gouvernement afin d'accompagner le milieu municipal, que ce soit pour un ajout de ressources au sein du ministère ou pour la production d'outils et de guides.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

Recommandation 9

Prévoir un soutien financier pour permettre aux municipalités locales d'assumer leurs nouvelles fonctions liées à la mise en œuvre du chantier de modernisation.

3.1 Soutenir les changements réglementaires et les nouvelles obligations

La modernisation du cadre réglementaire engendrera une forte pression supplémentaire pour les municipalités locales qui sont, pour la plupart, déjà surchargées. Les inspecteurs municipaux, entre autres, devront assumer de nouvelles tâches et interpréter un cadre réglementaire davantage complexe. Ils devront se prononcer sur certains enjeux qui dépassent leur expertise actuelle, notamment en matière d'évaluation de la vulnérabilité des personnes et des biens et en adaptation des bâtiments existants. De plus, l'entrée en vigueur graduelle du régime permanent engendrera la cohabitation de deux cadres normatifs. Les dispositions transitoires venant baliser les obligations des demandeurs pour les activités en cours de réalisation lors des changements à la délimitation des zones inondables viendront ajouter une lourdeur administrative pour les municipalités. La complexité des tâches demandées aux municipalités locales implique que le gouvernement s'assure qu'elles disposent d'une capacité adéquate de mise en œuvre. La CMQuébec recommande au gouvernement de doter les directions régionales du ministère de ressources permanentes dédiées à l'accompagnement du milieu local.

Recommandation 10

Doter les directions régionales du MELCCFP de ressources permanentes dédiées à l'accompagnement du milieu local afin d'assurer une saine gestion du changement.

De plus, la CMQuébec recommande au gouvernement de s'engager dans la production d'outils et guides permettant d'accompagner adéquatement les instances municipales. À ce propos, le guide d'interprétation de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) ainsi que les divers documents produits par le ministère de la Sécurité publique en lien avec les glissements de terrain dans les dépôts meubles, constituent des exemples appréciés du milieu municipal. La CMQuébec constate également que certains choix méthodologiques ont été effectués par le ministère, sans toutefois qu'ils ne soient justifiés ou expliqués dans la documentation fournie dans le cadre de la consultation publique. À titre d'exemple, on ne trouve aucune explication quant aux mesures associées aux différentes classes d'intensité de l'aléa ou aux normes pour produire la cartographie. Afin d'éviter que ces choix apparaissent arbitraires et pour renforcer la solidité scientifique du cadre réglementaire, il importe que le ministère fasse preuve de transparence et qu'il s'assure de communiquer adéquatement ses choix. Enfin, le cadre réglementaire proposé implique le développement de l'expertise locale, notamment en adaptation des bâtiments existants et en analyses de vulnérabilité. Il importe que le gouvernement puisse soutenir le développement de cette expertise, qui apparaît centrale à la mise en œuvre du chantier de modernisation.

Recommandation 11

Soutenir le déploiement et l'application des nouvelles obligations réglementaires, notamment en produisant divers outils et guides, et en soutenant le développement de l'expertise locale.

À peine annoncés, les changements proposés par le chantier de modernisation du cadre réglementaire génèrent de nombreuses inquiétudes de la part des résidents en zones inondables. Ces changements sont de nature très technique et il importe que le gouvernement s'assure de les vulgariser et de les rendre accessibles. Bien que l'application du régime permanent soit locale, il importe que le ministère accompagne les municipalités locales dans la communication du risque d'inondation. La CMQuébec recommande au gouvernement de déployer rapidement des activités de communication et des publications dédiées spécifiquement aux citoyens visés par la

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

cartographie réglementaire. Par ailleurs, compte tenu des enjeux spécifiques aux diverses régions du Québec, il appert que ces communications gouvernementales soient élaborées en collaboration avec les instances régionales.

Recommandation 12

Renforcer rapidement les activités de communication sur le projet de règlement auprès de la population et outiller les municipalités locales afin d'accompagner les différentes initiatives de communication et de sensibilisation.

3.2. Assurer l'arrimage entre l'ensemble des approches en gestion de risques

La CMQuébec constate que le projet de règlement proposé inclut plusieurs dispositions liées à la sécurité civile, notamment lorsqu'il s'agit de plans de gestion des risques et d'analyses de la vulnérabilité. En mai dernier, le gouvernement a sanctionné la Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres. Cette dernière introduit la notion de plan régional de résilience aux sinistres, lequel présente une approche semblable à celle de gestion des risques d'inondation introduite par le projet de règlement. La CMQuébec est préoccupée par la duplication des approches et invite le gouvernement à aborder la question de la résilience aux inondations dans sa globalité (aménagement du territoire, sécurité civile, ingénierie, etc.).

De plus, la CMQuébec réitère qu'un arrimage entre les différentes lois en vigueur s'avère nécessaire. Par exemple, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur la sécurité civile (révisée en 2024), introduisent des obligations relativement à l'utilisation des connaissances produites, afin de restreindre l'émission d'un permis le temps de régir l'occupation du sol pour tenir compte de cette nouvelle connaissance. Ces obligations pourraient entrer en conflit avec certaines dispositions du guide méthodologique qui, par exemple, autorisent l'identification des secteurs à prédispositions d'embâcles de glace sans que le cadre réglementaire permette d'y associer des dispositions réglementaires.

Recommandation 13

Profiter du renouvellement du Plan de protection du territoire face aux inondations afin d'arrimer l'ensemble des approches gouvernementales.

4. Maintenir et soutenir en continu le développement de la nouvelle cartographie et sa mise à jour

En 2021, l'article 46.0.2.1 de la Loi sur la qualité de l'environnement a introduit la notion à l'effet que le ministre de l'Environnement a désormais la responsabilité d'établir les limites des zones inondables et de publier la cartographie réglementaire des zones inondables. Pour l'assister, l'article 46.2.2 de la LQE lui permet, par entente, de déléguer cette responsabilité à une organisation municipale. La modernisation du cadre réglementaire se révèle être une opportunité pour le gouvernement de clarifier et préciser ces dispositions.

4.1 Clarifier le processus de délégation et de mise à jour de la cartographie

Depuis 2018, la CMQuébec est mandatée par le gouvernement pour élaborer des modélisations des zones inondables sur différents cours d'eau de son territoire, qui seront conformes au projet du Guide méthodologique encadrant l'élaboration de la cartographie. Les résultats de ces modélisations alimenteront la prochaine génération de cartes de zones inondables du gouvernement du Québec. L'établissement des zones inondables requiert du temps et des ressources spécialisées. De plus, l'article 46.0.2.3 de la LQE prévoit une mise à jour de cette cartographie au minimum aux 10 ans.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

Cependant, les conditions entourant cette mise à jour sont ambiguës et manquent de précision. Par exemple, l'adaptation d'un secteur via un plan de gestion, qui aura sans doute des impacts sur la cartographie, mènera-t-elle automatiquement à une révision de cette dernière? Cette mise à jour n'étant pas adéquatement balisée, il subsiste un risque d'entraîner une confusion ou de générer des attentes par les municipalités ou les citoyens.

De plus, la mise à jour de la cartographie des zones inondables requiert une collecte de données des événements de crues en continu. Les données récoltées au terrain lors de ces événements sont d'une importance cruciale pour réaliser une cartographie de la zone inondable ou procéder à sa mise à jour. Il est important d'avoir des structures de délégation qui permettent de mobiliser en continu les équipes lors des crues importantes qui peuvent survenir entre les processus de mise à jour. La récolte de ces données contribuera assurément à la mise à jour des modèles qui servent à produire la cartographie.

Ainsi, le gouvernement doit mieux circonscrire les conditions de délégation qui demeurent encore aujourd'hui inconnues. Le recours à la délégation et au financement des partenaires municipaux s'avère avantageux pour le gouvernement. Ce mécanisme soutient de façon durable des équipes dédiées et spécialisées, permettant ainsi de capitaliser sur les modèles développés dans une perspective de mise à jour légale, en regard des conditions inscrites à l'article 46.0.2.3 de la LQE. Ces recours assurent par ailleurs que les mêmes cours d'eau d'un territoire sont modélisés avec la même démarche méthodologique pour obtenir une uniformité cartographique et une équité sur les territoires municipaux. Les balises méthodologiques proposées par le gouvernement constituent une base à laquelle le travail doit répondre. Cependant, sur des territoires habités comme celui de la CMQuébec, le dépassement des balises est nécessaire pour produire des zones inondables représentatives des débordements. Il importe de garder cette uniformité méthodologique à l'intérieur d'un même territoire.

Ainsi, le support des organisations municipales est primordial pour l'atteinte des objectifs que le gouvernement s'est fixés en matière de cartographie, soit d'élaborer la cartographie et la mise à jour future pour 50 bassins versants prioritaires du Québec dans l'actuel Plan de protection du territoire contre les inondations, ou dans les prochaines versions de ce dernier.

Recommandation 14

Énoncer, dans le règlement, les conditions de délégation énoncées à l'article 46.2.2 de la LQE, et s'assurer que ces dernières soutiennent financièrement de manière durable les partenaires municipaux appuyant le gouvernement dans ses responsabilités d'élaboration et de mise à jour de la cartographie réglementaire des zones inondables.

Recommandation 15

Définir, avec précision et sans ambiguïté dans le règlement, les conditions entourant la mise à jour de la cartographie.

4.2 Considérer les priorités municipales

Dans son programme INFO-Crue, le MELCCFP a établi des bassins versants prioritaires pour procéder aux nouvelles cartographies des zones inondables. Actuellement, des projets importants sont ou seront en planification aux abords des cours d'eau sur le territoire de la CMQuébec. Les instances municipales ont le souci d'élaborer des projets qui respecteront la réglementation à venir afin de ne pas ajouter des vulnérabilités menant à des conséquences importantes, autant pour les administrations que les citoyens. Ainsi, le gouvernement doit être à l'écoute des priorités municipales en vue de l'élaboration de la prochaine génération de cartes. Par exemple, sur le territoire de la CMQuébec, les zones inondables du fleuve Saint-Laurent datent de plus de 40 ans. Or, plusieurs projets y seront assurément planifiés dans les prochaines années (élaboration de la phase 4 de la promenade Samuel-de-Champlain, adaptation de zones déjà touchées par les inondations dans des

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

secteurs de l'Île d'Orléans, de Lévis, du Vieux-Québec, etc.). Ces secteurs urbains demandent une cartographie à haute-résolution, compte tenu de la forte anthropisation des rives. À ce jour, personne n'est mandaté pour réaliser ce travail, privant ainsi les entités municipales d'informations primordiales pour planifier ou adapter leur territoire.

Recommandation 16

Tenir compte des priorités municipales dans l'élaboration et la mise à jour de la cartographie des zones inondables.

5. Exception au principe de préséance

Le RMUN contient une mesure d'exception au principe de préséance de l'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement, permettant ainsi aux municipalités d'adopter des règlements municipaux portant sur le même objet.

« L'article 118.3.3 de la Loi ne s'applique pas à une municipalité qui réglemente une activité encadrée par le présent règlement ou qui délimite une rive à une largeur qui dépasse les largeurs prévues à la définition de « rive » en vertu de l'article 5. »

Certaines exceptions étaient déjà présentes dans le régime transitoire. Le RMUN les confirme et en ajoute de nouvelles. La CMQuébec tient à soutenir ce choix gouvernemental qui répond au besoin de la région métropolitaine de Québec. Elle salue cette initiative puisque ces exceptions sont une reconnaissance que les meilleures pratiques en matière de protection de l'environnement peuvent être différentes d'un territoire à l'autre. L'autonomie municipale et le respect du principe de subsidiarité sont des éléments importants pour les organismes municipaux de la région métropolitaine de Québec.

Néanmoins, l'utilisation du terme « activités » sans le définir laisse un flou et pourrait risquer en pratique de ne pas couvrir toutes les situations qui se présentent aux municipalités. Le terme « activité » fait référence de manière évidente à des travaux, des constructions ou des ouvrages, mais certaines situations telles que des usages spécifiques ou de l'entreposage pourraient ne pas être concernées. Une formulation générale permettrait de couvrir davantage de situations. Elle pourrait viser les activités autorisées par les municipalités, que celles-ci soient soumises à un permis de construction ou à un certificat d'autorisation, ou non.

Recommandation 17

Définir la notion d'activité au règlement, afin de s'assurer qu'elle ne soit pas restrictive.

6. Manque de connaissances sur les impacts immobiliers potentiels

Bien que l'analyse d'impact réglementaire réalisée par le ministère détaille les conséquences potentielles du chantier de modernisation sur l'immobilier, la CMQuébec considère que ces enjeux sont mal documentés et qu'ils devraient faire l'objet d'une analyse davantage approfondie et d'un suivi sur le long terme. En effet, les nouvelles cartographies réglementaires engendreront probablement des impacts sur l'assurabilité des propriétaires, sur les valeurs immobilières et sur l'admissibilité à des prêts hypothécaires. L'ampleur de ces impacts est incertaine et dépendra de plusieurs facteurs, dont la communication des risques, l'implication du milieu de l'immobilier et l'ajustement des programmes gouvernementaux d'aide financière. Ce faisant, la CMQuébec recommande au gouvernement d'assurer une veille permanente interministérielle de ces enjeux et d'ajuster, au besoin, les différents programmes d'aide financière.

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec)

Projet de modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, dont les zones inondables, et de l'encadrement réglementaire sur les ouvrages de protection contre les inondations

Recommandation 18

Assurer une veille permanente des impacts immobiliers et des enjeux d'assurabilité potentiels du chantier de modernisation du cadre réglementaire.

CONCLUSION

En conclusion, la CMQuébec réitère son soutien envers la démarche en cours. La modernisation du cadre réglementaire en milieux hydriques, rendue nécessaire par l'accroissement récent des sinistres, était attendue par l'ensemble des acteurs du milieu. Le dépôt des projets de règlements constitue en ce sens une étape importante d'un vaste chantier et la CMQuébec salue le travail accompli.

Cependant, le régime proposé offre peu d'ouverture à la véritable adaptation des territoires déjà construits. Ce faisant, les plans de gestion des risques liés aux inondations devraient permettre des interventions dans toutes les classes d'intensité de l'aléa, notamment afin d'éviter la dévitalisation des secteurs situés en zone inondable. De plus, force est de constater que les changements anticipés sont générateurs d'anxiété pour les citoyens affectés ainsi que pour les acteurs municipaux qui devront les mettre en œuvre. Ces derniers doivent à tout prix être au centre des préoccupations du gouvernement afin d'assurer une saine gestion du changement. Le gouvernement doit rapidement prioriser la communication transparente envers les citoyens affectés et l'accompagnement soutenu des municipalités locales.

En terminant, la CMQuébec souligne une fois de plus la volonté du gouvernement de moderniser la réglementation en milieux hydriques dans une optique de renforcer la résilience des collectivités québécoises face aux inondations. Le contenu du présent mémoire s'appuie sur les enjeux respectifs de l'ensemble des partenaires régionaux du territoire métropolitain. La CMQuébec demeure entièrement disposée à poursuivre les échanges avec le gouvernement pour trouver de solutions aux enjeux exposés.