

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

**Mémoire de la Ville de Laval**



# Table des matières

<b>Mise en contexte</b>	<b>3</b>
<b>1. Restrictions imposées par le cadre réglementaire modernisé</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Plan de gestion</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Reconstruction de bâtiments principaux</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Construction de bâtiments et réalisation de travaux ou ouvrages accessoires</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Contenu d'une demande de permis</b>	<b>6</b>
<b>2. Mesures transitoires</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Projets en cours de réalisation</b>	<b>7</b>
<b>2.2 Projets en cours d'analyse ou en attente d'autorisation</b>	<b>7</b>
<b>3. Ouvrages de protection ou de stabilisation</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Ouvrages de protection contre les inondations</b>	<b>9</b>
3.1.1 Étude d'impact sur l'environnement	9
3.1.2 Zone de précaution en aval	9
3.1.3 Territoires protégés	10
3.1.4 Délais d'analyse des demandes	10
3.1.5 Solutions de dernier recours	10
<b>3.2 Ouvrages de stabilisation contre l'érosion</b>	<b>11</b>
<b>4. Cartographie des zones inondables</b>	<b>12</b>
<b>4.1 En ce qui concerne son contenu</b>	<b>12</b>
<b>4.2 En ce qui concerne sa diffusion</b>	<b>12</b>
<b>4.3 En ce qui concerne sa révision</b>	<b>13</b>
<b>Conclusion</b>	<b>15</b>
<b>Annexe 1 Synthèse des recommandations d'ordre général</b>	<b>17</b>
<b>Annexe 2 Recommandations d'ordre technique</b>	<b>20</b>

# Mise en contexte

Ville insulaire, Laval a été fortement impactée par les inondations fluviales de 2017 et 2019. Elle est aussi à même de constater l'augmentation de la fréquence de ce type d'événement et de mesurer l'ampleur de leurs conséquences en matière de sécurité des personnes et de protection des biens ainsi que la pression accrue qu'ils exercent sur ses ressources humaines et financières. Par conséquent, elle accueille favorablement la décision du gouvernement du Québec de moderniser la réglementation applicable en milieux hydriques.

Le nouveau cadre réglementaire proposé soulève toutefois plusieurs préoccupations, notamment dans un contexte d'aménagement du territoire, d'environnement et de gestion de risques. Le présent mémoire vise à mettre en évidence ces préoccupations et à émettre des recommandations à des fins d'amélioration.

Les recommandations mises de l'avant portent principalement sur :

- 1) les restrictions imposées par le cadre réglementaire modernisé ;
  - 2) les mesures transitoires prévues ;
  - 3) les enjeux relatifs aux ouvrages de protection ou de stabilisation ;
- ainsi que la cartographie des zones inondables.

Elles se divisent en deux segments. L'un avance des propositions d'amélioration d'ordre général, l'autre des considérations techniques exigeant précision (voir le tableau à l'annexe 2).

# 1. Restrictions imposées par le cadre réglementaire modernisé

La Ville de Laval salue la volonté du gouvernement du Québec d'établir un cadre normatif uniforme au regard des milieux hydriques qui est basé sur une approche de gestion de risques et qui permet d'accroître la sécurité des personnes et la protection des biens.

En prenant en considération le fait que la probabilité d'occurrence d'une crue de 350 ans est de 0,29 % par année, l'approche retenue lui semble toutefois trop restrictive. Certes, les conséquences liées à de tels événements seraient catastrophiques, mais la probabilité que ceux-ci se manifestent est extrêmement basse comparativement à d'autres types d'aléas naturels ou anthropiques dont la récurrence est beaucoup plus probable.

Du point de vue de la Ville, le bas seuil de tolérance établi pourrait avoir des impacts négatifs, notamment sur les paysages urbains du Québec et les coûts associés aux mesures d'atténuation. Or, il serait regrettable que des fonds publics soient dépensés pour surprotéger des populations alors qu'ils pourraient être investis pour permettre l'amélioration d'autres services essentiels.

Pour éviter de tels écueils, la Ville recommande l'assouplissement de quatre aspects du cadre normatif.

## 1.1 Plan de gestion

À la lumière du nouveau cadre réglementaire proposé, des impacts majeurs sont anticipés sur le territoire lavallois. L'introduction de nouveaux paramètres pour établir les risques d'inondation fera effectivement en sorte que plusieurs bâtiments actuellement situés hors des zones inondables seront dorénavant considérés comme à risque, voire à risque très élevé, avec toutes les contraintes qui y sont associées.

Le Plan de gestion prévu dans le nouveau cadre réglementaire (art. 131 du RMun) introduira des assouplissements permettant la consolidation ou la requalification d'un secteur existant. La possibilité de se doter d'un tel plan est toutefois limitée sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), car il ne peut s'appliquer à toute zone inondable située en aval d'un ouvrage de protection contre les inondations ou d'un ensemble de barrage qui influence le régime d'écoulement des eaux du secteur (art. 133 du RMun).

En prenant en considération cette limitation, la Ville de Laval a obtenu confirmation auprès du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) qu'il lui serait impossible d'élaborer un plan de gestion pour une grande portion de la rivière des Mille Îles. Selon la CMM, le déploiement d'un plan de gestion pour le lac des Deux Montagnes et la rivière des Prairies serait aussi non envisageable. Sans les possibilités offertes par cet outil, la consolidation ne sera réalisable qu'en zone de risque faible et la requalification demeurera impossible. Afin de maintenir une certaine souplesse, la Ville recommande de **permettre que des plans de gestion puissent être réalisés pour l'ensemble des zones inondables, incluant celles considérées sous l'influence d'un système de gestion.**

## 1.2 Reconstruction de bâtiments principaux

La reconstruction à la suite d'une démolition volontaire d'un bâtiment résidentiel principal est proscrite dans la zone de grand courant depuis plusieurs années déjà. La nouvelle réglementation introduit cette interdiction dans les zones à risque très élevé, élevé et modéré (art. 27 et 28 du RMun). Cette nouveauté multiplierait par six le nombre de bâtiments impactés dans le futur.

Jusqu'à présent, moyennant certaines règles, les propriétaires pouvaient procéder à des rénovations majeures sur des bâtiments principaux existants. Cette avenue pourra toujours être empruntée, mais les exigences à respecter feront en sorte que, du point de vue de la Ville de Laval, il deviendra presque impossible de s'y conformer.

Pour rencontrer le nouvel objectif de protection applicable, notamment un rehaussement du rez-de-chaussée à 45 centimètres au-dessus de la cote de 350 ans, la Ville considère en effet que, pour la grande majorité des demandes de rénovation en zone inondable, elle devra systématiquement exiger le rehaussement des fondations, ainsi que le déplacement des pièces habitables par l'ajout d'un nouvel étage. Or, dans plusieurs cas, les bâtiments n'ont pas la capacité portante pour ajouter un étage. Il arrive aussi que le rehaussement des fondations pose des défis techniques selon l'âge, les matériaux et la typologie du bâtiment.

Les enjeux sont tels, que la Ville recommande au gouvernement d'**évaluer la possibilité d'autoriser la démolition volontaire d'un bâtiment résidentiel principal en zone inondable comme motif de reconstruction**. Cette autorisation devrait être assujettie à plusieurs conditions, dont le respect des mesures d'adaptation prévues, le respect de l'objectif de protection applicable, le respect de la superficie d'implantation existante avant la démolition, le respect de la typologie existante avant la démolition, la possibilité de reconstruire ailleurs sur le lot (zone à risque moins élevé) et l'interdiction d'aménager un sous-sol habitable.

L'autorisation de démolir volontairement et de reconstruire avec la totalité des mesures d'adaptation pourrait également être envisagée dans le cadre d'un plan de gestion adapté au cadre bâti existant dans des quartiers complets desservis par l'aqueduc et le système d'égout municipal.

### **1.3 Construction de bâtiments et réalisation de travaux ou ouvrages accessoires**

La nouvelle réglementation empêchera également la construction de tous bâtiments accessoires et la réalisation de tous travaux ou ouvrages accessoires en zone à risque très élevé. La reconstruction sera pour sa part autorisée en zone à risque très élevé seulement pour des motifs de sinistre autre qu'une inondation, une submersion ou la mobilité d'un cours d'eau (art. 27.2 du RMun). La superficie cumulative d'empiètement dans la zone inondable ne pourra toutefois dépasser 40 m<sup>2</sup>.

La mesure ne se limite pas aux ouvrages à venir. À l'heure actuelle, la formulation de la réglementation proposée fait en sorte que tous les ouvrages et bâtiments accessoires existants à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime permanent et pour lesquels la limite de 40 m<sup>2</sup> est dépassée ne pourraient être reconstruits à la suite d'un sinistre autre, tel un incendie. Plusieurs propriétaires perdraient ainsi le droit de reconstruire des bâtiments accessoires, ce qui du point de vue de la Ville de Laval est beaucoup trop sévère et ne respecte pas le fondement des droits acquis. Avec certaines adaptations, ces restrictions s'appliqueront également à la rive.

Bien que la Ville salue la volonté du gouvernement du Québec de réduire les risques liés aux inondations dans un contexte de sécurité civile, ces restrictions posent des enjeux importants pour plusieurs petits lots résidentiels construits et lotis bien avant l'entrée en vigueur du régime permanent. Elles pourraient par exemple interdire l'implantation d'un nouveau cabanon ou d'une nouvelle piscine, ce qui limiterait considérablement la liberté des propriétaires de disposer de leur bien.

Dans un contexte d'adaptation climatique, la Ville de Laval demande à ce que le gouvernement du Québec **rende possible la construction et la reconstruction de bâtiments ou d'ouvrages accessoires en tenant compte des niveaux de risque et des meilleures pratiques en matière d'adaptation et de gestion de risques liés aux inondations**.

## 1.4 Contenu d'une demande de permis

Le nouveau *Règlement sur l'encadrement d'activités sous la responsabilité des municipalités* (art. 60) liste les renseignements et les documents devant être fournis à la municipalité lors du dépôt d'une demande de permis pour des travaux devant être exécutés en zone inondable.

Parmi ces éléments se trouve notamment l'obligation de fournir une évaluation de vulnérabilité des personnes et des biens face aux inondations (art. 60.4). Du point de vue de la Ville de Laval, remplir cette exigence s'avérera non seulement très complexe, mais aussi fort onéreux pour les citoyennes et les citoyens concernés, sans pour autant offrir une véritable plus-value.

**Par conséquent, la Ville recommande au législateur de renoncer à cet élément et de retirer du texte réglementaire le contenu de cet alinéa.**

## 2. Mesures transitoires

L'entrée en vigueur du régime permanent est prévue au printemps ou à l'été 2025. Selon les dispositions transitoires inscrites dans le cadre réglementaire soumis à la consultation, il s'appliquera non seulement à l'ensemble des projets à venir, mais aussi à ceux en cours d'évaluation par les municipalités ou en attente d'autorisation de la part du MELCCFP. Un monitoring devra aussi être effectué par les administrations municipales en ce qui concerne les projets pour lesquels des permis ou autorisations ministérielles ont déjà été délivrés. Cette mécanique de mise en œuvre pose plusieurs enjeux.

### 2.1 Projets en cours de réalisation

À Laval, plus de 2000 permis sont délivrés en moyenne chaque année à la demande de propriétaires résidents ou d'entreprises souhaitant effectuer des travaux sur leur propriété ou sur leur terrain. Ces permis sont délivrés en tenant compte de la réglementation en vigueur au moment de la demande, y compris en ce qui a trait à la construction ou à la réfection de bâtiments situés en zones inondables.

La cartographie révisée fera toutefois en sorte que plusieurs terrains et propriétés seront dorénavant considérés comme étant situés en zones plus restrictives ou jugés à risque d'inondation et par conséquent assujettis à de nouvelles exigences (permis municipal, déclaration de conformité ou autorisation ministérielle).

Dans de tels cas, les propriétaires ou les municipalités concernés devront effectuer certaines démarches supplémentaires. Concrètement, ils devront, au plus tard 60 jours après l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire, aviser les autorités (municipalité ou MELCCFP) du chantier en cours et fournir le cas échéant une description détaillée des travaux effectués et de la superficie du milieu visé (art. 6 du *Règlement concernant les règles transitoires*).

La Ville de Laval s'interroge sur la plus-value réelle de cette disposition.

Cette exigence représente en effet une somme de travail importante, tant pour les propriétaires que pour les équipes municipales ou ministérielles, sans pour autant offrir de garantie plus élevée en termes de protection ou de sécurité civile. Sauf exception, la nouvelle réglementation prévoit en effet que les activités autorisées pourront se réaliser sans changement.

Par conséquent, afin d'éviter d'accroître indûment le fardeau des municipalités déjà soumises à une forte pression financière et à une pénurie de main-d'œuvre spécialisée, la Ville de Laval recommande de **retirer les dispositions du cadre réglementaire relatives aux projets autorisés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle cartographie et qui sont en cours de réalisation** (art. 6 du *Règlement concernant les règles transitoires*).

### 2.2 Projets en cours d'analyse ou en attente d'autorisation

Selon le régime transitoire, les projets en cours d'évaluation de la part des municipalités ou en attente d'autorisations ministérielles de la part du MELCCFP devront respecter la nouvelle cartographie, et ce, dès son entrée en vigueur (art. 7 du *Règlement sur les règles transitoires*). Ainsi, si les nouvelles exigences devaient s'appliquer au projet, le demandeur serait tenu de compléter sa demande. Or, selon le calendrier de déploiement annoncé par le gouvernement, la publication de la nouvelle cartographie coïncidera, au plus tôt, avec l'entrée en vigueur du régime permanent. Avant cette date, tant les demandeurs que les autorités approbatrices ne disposeront donc pas de tous les outils nécessaires pour s'assurer que les permis délivrés ou les demandes d'autorisations déposées et en cours d'analyse respectent le nouveau cadre réglementaire.

En l'absence de balises connues, il est fort probable qu'un projet déposé ne respecte pas les nouvelles exigences applicables et qu'il doive être modifié puis redéposé pour approbation. Dans les dossiers nécessitant une autorisation ministérielle, cette obligation risque de retarder des projets en attente d'approbation depuis plusieurs mois et pour lesquels la demande a été déposée avant que le projet du nouveau cadre réglementaire ne soit soumis à la consultation publique. Elle engendrera aussi possiblement des coûts importants de mise à niveau pouvant, dans certains cas, mener à l'abandon complet du projet.

Pour limiter les inconvénients, la Ville de Laval recommande **que tous les projets soumis avant l'entrée en vigueur du cadre réglementaire soient analysés sur la base de la réglementation ayant cours lors du dépôt de la demande de permis ou d'autorisation** (art. 7 du *Règlement sur les règles transitoires*).

La Ville souhaite aussi porter à l'attention du législateur que, pour éviter toute méprise ou tout délai, **les projets, ou les aspects des projets, qui doivent faire l'objet d'un permis municipal, d'une déclaration de conformité en vertu du *Règlement sur l'encadrement des activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE) ou d'une autorisation ministérielle en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* doivent être clairement identifiés dans le cadre réglementaire** (art. 10 et 60, RMun).

À l'heure actuelle, le projet de règlement d'application municipale pose des exigences en apparence contradictoires. Il mentionne d'abord qu'aucun permis municipal n'est nécessaire si l'activité est soumise à une déclaration de conformité ou à une autorisation ministérielle (art. 10) avant d'introduire l'obligation de fournir à la municipalité l'autorisation ministérielle reliée au projet pour toute demande de permis municipaux (art. 60).



## 3. Ouvrages de protection ou de stabilisation

La construction de plusieurs ouvrages de protection (OPI) sera requise sur le territoire lavallois pour assurer la protection d'une partie de sa population vulnérable. La Ville est aussi caractérisée par un nombre important d'ouvrages de stabilisation mécanique contre les érosions sur terrains privés. Environ 50 % des rives appartenant à des propriétaires privés sont en effet dotées d'ouvrages de cette nature, auxquels s'ajoutent ceux situés le long de certains cours d'eau intérieurs. Le nouveau cadre réglementaire met de l'avant de nouvelles exigences en lien avec ces deux types d'ouvrages. La Ville souhaite sensibiliser le législateur aux effets regrettables que pourraient avoir certaines des nouvelles exigences ou interprétations introduites.

### 3.1 Ouvrages de protection contre les inondations

#### 3.1.1 Étude d'impact sur l'environnement

Le nouveau cadre réglementaire impose la réalisation d'études d'impact environnemental pour tous les OPI (article 1.1 de la partie II de l'annexe 1 du *Règlement modifiant le Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*). La Ville de Laval reconnaît la pertinence de réaliser ce type d'études pour certains ouvrages de protection. L'exercice lui semble toutefois inutilement contraignant pour les OPI inférieurs à une certaine longueur, car ces derniers ont un impact limité sur leur environnement (naturel, social, etc.).

Elle suggère donc **de limiter les études d'impact sur l'environnement aux OPI supérieurs à une certaine longueur**. Cette approche permettrait non seulement de limiter les ressources financières et humaines requises pour mener à bien ces études, mais aussi d'assurer des délais d'analyse de dossiers et de délivrance des autorisations ministérielles qui soient raisonnables.

#### 3.1.2 Zone de précaution en aval

De la même manière, la Ville reconnaît l'importance de délimiter une zone de précaution en aval des OPI afin d'éviter que les propriétés situées à proximité soient affectées lors de surverses ou d'une rupture de l'ouvrage. De son point de vue, il est primordial que cette zone soit « englobante » et inclue tous les bâtiments, même ceux qui ne sont pas en zone inondable. Il s'agit d'un enjeu de sécurité civile. La Ville considère toutefois que le fait d'assimiler la zone de précaution à une zone à risque très élevé, comme le prévoit la section 6.4.5 du *Guide méthodologique applicable à l'établissement des zones inondables et de mobilité*, représente mal le risque réel sur le terrain.

La probabilité du risque ainsi que la façon dont la maison sera affectée (débit d'eau et vitesse d'écoulement intenses en cas de rupture vs montée « lente » des eaux) semblent en effet suffisamment différentes pour justifier une différence dans la catégorisation du risque. Ajoutons à cela, qu'en vertu de la nouvelle réglementation, si la zone de précaution d'un OPI est classée à risque très élevé, les bâtiments qui y sont situés ne pourront être intégrés à un plan de gestion éventuel et par conséquent faire l'objet d'une consolidation ou d'une requalification (art. 133 du RMun).

Plus encore, la construction d'un OPI pourrait faire passer certains bâtiments d'une catégorie de risque inférieure à la catégorie très élevée. Certains propriétaires pourraient ainsi se voir limiter dans leur capacité d'aménagement et être pénalisés par la présence d'un OPI censé les protéger. Dans certains cas, le droit de reconstruire pourrait même leur être retiré. Ainsi pour certains citoyens, les bénéfices liés à la présence de l'OPI (protection physique) pourraient entrer en contradiction avec le resserrement des contraintes

réglementaires qui s'appliqueraient alors à leur terrain en plus d'entraîner une perte de la valeur foncière de leur propriété.

Pour éviter de tels problèmes, la Ville recommande **d'introduire une catégorie de risque spécifique aux zones de précaution entourant les OPI**. Cette nouvelle catégorie de risque devrait inclure différentes normes de construction tenant compte notamment des caractéristiques hydrauliques engendrées par la défaillance de l'ouvrage.

### 3.1.3 Territoires protégés

Certaines interprétations quant aux territoires pouvant ou devant être protégés par un OPI auraient aussi avantage à être précisées.

Dans sa forme actuelle, le REAFIE prévoit qu'un OPI doit viser la protection de territoires dont au moins 75 % des lots sont occupés par un bâtiment résidentiel ou non résidentiel (art. 165.2, ROPI). Cette notion se retrouve également aux articles 31 du *Règlement sur les ouvrages de protection contre les inondations* (ROPI) et 48 du *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles* (RAMHHS).

Dans une optique de sécurité civile, la Ville recommande que la réglementation proposée soit modifiée pour **permettre qu'un OPI puisse être réalisé afin de protéger un territoire sur lequel figurent des infrastructures essentielles (usine de production d'eau potable, hôpital, etc.), et ce, même si moins de 75 % des lots est occupé par des bâtiments résidentiels ou non résidentiels**.

### 3.1.4 Délais d'analyse des demandes

Avec la venue attendue du nouveau régime permanent, il sera en outre primordial selon la Ville de Laval que le **gouvernement approuve dans les plus brefs délais les demandes d'autorisation ministérielle reçues pour améliorer la résilience face aux inondations fluviales, dont les demandes pour la construction de nouveaux OPI**.

Même s'il s'agit de solutions de derniers recours, faute d'alternative viable, la Ville s'attend en effet à devoir construire de nouveaux OPI à plusieurs endroits vulnérables sur son territoire. Il serait regrettable que des délais administratifs maintiennent en situation de vulnérabilité des citoyens et des citoyennes dont la propriété a déjà été inondée à plusieurs reprises.

### 3.1.5 Solutions de dernier recours

Dans sa version actuelle, le nouveau cadre réglementaire présente les OPI comme étant des solutions de dernier recours et l'encadrement qui en est fait, notamment pour la construction de nouveau OPI, est très contraignant

La Ville de Laval comprend que le gouvernement souhaite faire des OPI des solutions de derniers recours. Cependant, en l'absence d'alternative réaliste, l'encadrement très restrictif actuellement proposé pourrait avoir pour effet de retarder l'amélioration de la résilience aux inondations dans certains secteurs très vulnérables. Dans de tels cas de figure, les solutions restantes consisteraient en effet à procéder au rehaussement de certaines rues afin de maintenir l'accès, à prendre des mesures de protection individuelle pour protéger les bâtiments en tant que tels ou encore de procéder à l'expropriation pure et simple des résidents en zone inondable.

Au-delà des enjeux d'efficacité de ces solutions pour certains secteurs, leur faisabilité technique et les répercussions potentielles, notamment l'expropriation de plusieurs résidences dans un même quartier, la position adoptée pose aussi des défis financiers. Le gouvernement ne propose en effet présentement aucun soutien financier pour les solutions alternatives mentionnées ci-dessus, à l'inverse des OPI qui peuvent, sous certaines conditions, bénéficier de subventions.

La Ville est d'avis que les recommandations faites en lien avec ce sujet dans le présent mémoire permettraient de maintenir un encadrement adéquat des OPI étant donné leurs impacts potentiels sur leur environnement et le risque en cas de défaillance, tout en s'assurant de ne pas limiter les possibilités d'adaptation dans les secteurs vulnérables pour lesquels la construction d'un OPI demeure la solution la plus efficace.

## 3.2 Ouvrages de stabilisation contre l'érosion

Les dispositions du projet de règlement d'application municipale et les modifications apportées au REAFIE auront aussi pour conséquence de limiter grandement le potentiel d'émission de permis municipaux pour les ouvrages de stabilisation des rives.

Les citoyens et citoyennes seront en effet dorénavant contraints d'obtenir des autorisations ministérielles en vertu de l'article 22.4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, un processus qui représente un investissement financier important et qui nécessite des études complexes qui ne sont pas à la portée de tous. Avec quelque 4000 citoyens riverains, ce fardeau supplémentaire affectera potentiellement plusieurs milliers de Lavallois et de Lavalloises.

La grande majorité des ouvrages de stabilisation en place sur le territoire lavallois sont effectivement adjacents les uns aux autres. Ainsi, l'exception prévue pour les ouvrages de petites envergures (moins de 30 mètres) ne s'appliquera presque plus à Laval. Cette particularité obligera une grande majorité de citoyens et de citoyennes à faire une demande d'autorisation ministérielle.

Pour pallier, la Ville recommande de **prévoir une déclaration de conformité au REAFIE pour la reconstruction ou le remplacement des ouvrages de stabilisation existants (de phytotechnologie ou mécanique) qui sont présents sur des lots résidentiels de petites dimensions.**

## 4. Cartographie des zones inondables

La modernisation du cadre réglementaire faisant l'objet de la consultation s'appuie sur une cartographie de nouvelle génération. Mise à jour en 2019, la cartographie des zones inondables en vigueur ne reflétait plus l'ensemble des risques liés aux inondations auxquels la population québécoise est exposée. Il était par conséquent nécessaire de procéder à une révision approfondie de cet outil. La Ville de Laval salue d'ailleurs la rigueur scientifique avec laquelle l'exercice a été mené. Bien que cette nouvelle cartographie ne soit pas soumise à l'actuelle consultation, la Ville considère que certains enjeux relatifs à son contenu, à sa diffusion et à sa révision future méritent d'être portés à l'attention du gouvernement.

### 4.1 En ce qui concerne son contenu

Lorsqu'elle sera en vigueur, la nouvelle cartographie sera le principal outil auquel les municipalités ainsi que les citoyens et les citoyennes pourront se référer pour évaluer les risques que présente la construction de bâtiments dans certaines zones. Elle accompagnera aussi les administrations municipales dans leur prise de décision en ce qui a trait à la construction potentielle de nouveaux OPI.

Il apparaît par conséquent souhaitable que ce document soit le plus complet possible. À ce titre, la Ville de Laval recommande **que la délimitation de la zone inondable 2 ans (requisse pour délimiter la rive et le littoral) ainsi que les cotes de crues 2 ans, 20 ans, 100 ans, 350 ans et 1000 ans soient incluses à la nouvelle cartographie.**

Dans le même souci d'efficacité, la Ville juge souhaitable **que les données géoréférencées des zones inondables en vigueur (Données Québec) soient rendues publiques en même temps que la cartographie de nouvelle génération** de manière à ce que les professionnels concernés puissent y avoir accès facilement.

### 4.2 En ce qui concerne sa diffusion

Le processus de révision de la carte des zones inondables ainsi que la méthodologie appliquée ont été jusqu'à présent menés sans véritable droit de regard de la part des municipalités et des citoyens ou citoyennes. Plus encore, la nouvelle cartographie ne sera disponible publiquement qu'après l'entrée en vigueur du régime permanent en 2025, et ce, de manière progressive sur le territoire québécois, ce qui dans certains cas pourrait représenter quelques années selon le MELCCFP.

Cette particularité fait en sorte que des propriétaires engagés dans des démarches préalables à la demande de permis (arpentage, plan et devis, etc.) investissent actuellement — sans le savoir — dans des projets qui pourraient être difficiles, voire impossibles à réaliser en vertu du nouveau régime réglementaire. Ce type de situation pourrait avoir des conséquences importantes non seulement pour les citoyens et les citoyennes (pertes de temps, de ressources financières, enjeux psychosociaux, etc.), mais aussi pour les municipalités qui risquent, dans la foulée, d'être confrontées à une hausse des plaintes de la part de propriétaires insatisfaits, à un ralentissement dans leur prestation de services, voire à des enjeux réputationnels importants.

La Ville de Laval s'interroge sur les effets que la mise à jour du cadre normatif aura sur son territoire. Sans la cartographie officielle, il est en effet difficile d'évaluer les impacts et la charge de travail supplémentaire qui découleront des modifications envisagées, et donc d'être adéquatement préparé à l'entrée en vigueur du nouveau régime réglementaire. Il est également impossible pour la Ville de répondre adéquatement aux inquiétudes de propriétaires résidents et de ses élu(e)s, lesquelles se multiplient rapidement.

Inversement, le fait de disposer de ces informations rapidement lui permettrait de :

- s'approprier les nouvelles exigences imposées ;
- mieux évaluer les impacts qu'auront ces nouveaux outils de gestion sur leur territoire ;
- prendre les mesures qui s'imposent pour garantir la conformité des projets en cours ou en phase d'évaluation ;
- mettre à jour le Plan municipal de sécurité civile ainsi que les plans particuliers afférents ;
- de préparer leurs équipes et leur population en conséquence.

Par conséquent, la Ville de Laval recommande que **la nouvelle cartographie s'appliquant à son territoire soit approuvée et mise à sa disposition dans les plus brefs délais**, ou minimalement, avant l'entrée en vigueur du cadre réglementaire modernisé. En ce sens, elle souhaite que tous les efforts soient mis en œuvre pour que le processus de révision de la cartographie s'appliquant à son territoire, processus en cours depuis plusieurs années, soit finalisé le plus rapidement possible. Elle juge aussi nécessaire **qu'un délai d'appropriation lui soit accordé avant leur publication et leur entrée en vigueur**.

La Ville considère en outre comme primordial qu'une **stratégie de communication formelle à l'intention des citoyens et des citoyennes ainsi que des ordres professionnels pouvant être affectés accompagne les changements à venir**.

De son point de vue, cette responsabilité incombe au MELCCFP et devrait notamment reposer sur des outils explicatifs permettant de vulgariser les types de travaux interdits, ceux exemptés ainsi que ceux nécessitant un permis municipal, une déclaration de conformité ou une autorisation ministérielle. Les outils devraient aussi inclure des explications vulgarisées sur les fondements scientifiques se trouvant dans le *Guide méthodologique applicable à l'établissement des zones inondables et de mobilité* qui ont mené à la cartographie révisée. De telles informations permettraient en effet aux citoyens et aux citoyennes de mieux comprendre les changements apportés par la cartographie.

Quant aux membres des ordres professionnels, la Ville recommande que ces derniers soient sensibilisés à l'importance de se référer à la nouvelle cartographie dans le cadre de leurs fonctions et de l'intégrer aux documents qu'ils sont appelés à produire pour les municipalités ou le MELCCFP, tels que les plans de localisation pour les arpenteurs-géomètres.

### 4.3 En ce qui concerne sa révision

L'intérêt de réviser régulièrement la carte des zones inondables est indiscutable, notamment pour tenir compte des nouvelles connaissances scientifiques et de l'évolution climatique. Selon le cadre réglementaire proposé, la carte sera dorénavant révisée au moins aux 10 ans (art. 46.0.2.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*).

La Ville de Laval juge le délai maximal de 10 ans pertinent pour tenir compte des effets qu'auront les changements climatiques sur le territoire. Il lui apparaît toutefois souhaitable d'introduire une plus grande souplesse dans le processus afin de refléter les aménagements effectués pour y faire face, dont la construction d'OPI. Une révision à plus court intervalle permettrait en effet aux allègements réglementaires pouvant potentiellement découler de ces aménagements de s'appliquer.

Interrogé à ce sujet, le MELCCFP a indiqué à la Ville que le délai de 10 ans prévu au cadre réglementaire est un délai maximum et que le ministre pourra, s'il le juge nécessaire, exiger une mise à jour de la cartographie plus tôt afin de refléter les nouvelles mesures prises pour protéger le territoire.

Afin d'éviter toute ambiguïté, la Ville recommande **que le gouvernement s'entende avec les différentes parties prenantes (municipalités, responsables de la mise à jour de la cartographie, etc.) afin de convenir d'un intervalle de mise à jour plus court**.

La mise à jour de la cartographie aux 10 ans est par ailleurs problématique pour délimiter la rive et le littoral. Fortement exposés à l'érosion, ces environnements peuvent en effet connaître des transformations rapides (2-

3 ans). Par conséquent, la Ville de Laval **recommande que la méthode botanique (qui permet de détecter des changements plus rapidement) soit priorisée pour délimiter la rive et le littoral, comme c'est le cas depuis la Politique de protection des rives, du littoral et de la plaine inondable (PPRLPI)** et non la limite d'inondation de récurrence de 2 ans actuellement prévue dans le nouveau cadre réglementaire à l'étude.

# Conclusion

À l'heure où les épisodes climatiques extrêmes se multiplient, il ne fait aucun doute qu'une modernisation du cadre réglementaire relatif aux milieux hydriques est requise.

Par conséquent, la Ville de Laval tient à réitérer son appui à la réforme réglementaire entreprise par le gouvernement. Comme lui, elle juge essentiel de mieux protéger les populations et les biens des risques accrus d'inondation.

Toutefois, en raison de l'impact qu'elles auront pour les propriétaires résidents et les municipalités, du point de vue de la Ville, plusieurs des nouvelles dispositions introduites dans le cadre réglementaire auraient avantage à être nuancées ou assouplies.

La très grande majorité des recommandations soumises dans le cadre de ce mémoire invitent donc le législateur à prendre les moyens qui s'imposent pour éviter que les mesures envisagées n'introduisent des objectifs de protection difficilement atteignables et économiquement injustifiés.



**Annexe**



# Annexe 1

## Synthèse des recommandations d'ordre général

### Restrictions imposées par le cadre réglementaire

#### Recommandation 1

Permettre que des plans de gestion soient réalisés pour l'ensemble des zones inondables, incluant celles considérées sous l'influence d'un système de gestion (art. 133 du RMun).

#### Recommandation 2

Évaluer la possibilité d'autoriser la démolition volontaire d'un bâtiment résidentiel principal en zone inondable comme motif de reconstruction.

#### Recommandation 3

Rendre possibles la construction et la reconstruction de bâtiments ou d'ouvrages accessoires en tenant compte des niveaux de risque et des meilleures pratiques en matière d'adaptation et de gestion de risques liés aux inondations (art. 27.2 du RMun).

#### Recommandation 4

Retirer du *Règlement sur l'encadrement d'activités sous la responsabilité des municipalités* l'exigence relative au dépôt d'une évaluation de vulnérabilité des personnes et des biens lors d'une demande de permis pour des travaux exécutés en zone inondable (art. 60.4 du RMun).

### Mesures transitoires

#### Recommandation 5

Retirer du *Règlement concernant les règles transitoires* les dispositions relatives aux projets autorisés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle cartographie et qui sont en cours de réalisation (art. 6).

#### Recommandation 6

Compléter l'analyse des demandes de permis ou d'autorisation ministérielle en cours sur la base de la réglementation en vigueur lors du dépôt de la demande (art. 7 du *Règlement concernant les règles transitoires*).

#### Recommandation 7

Clarifier les projets, ou les aspects des projets, devant faire l'objet d'un permis municipal, d'une déclaration de conformité en vertu du *Règlement sur l'encadrement des activités en fonction de leur impact sur l'environnement* ou d'une autorisation ministérielle en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 6 et 10 du RMun).

## Ouvrages de protection ou de stabilisation

### Recommandation 8

Limitier les études d'impact environnemental aux ouvrages de protection supérieurs à une certaine longueur (art. 1.1 de la partie II de l'annexe 1 du *Règlement modifiant le Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*).

### Recommandation 9

Introduire une catégorie de risque spécifique aux zones de précaution entourant les ouvrages de protection contre les inondations (*Guide méthodologique applicable à l'établissement des zones inondables et de mobilité*).

### Recommandation 10

Permettre qu'un ouvrage de protection contre les inondations puisse être réalisé afin de protéger un territoire sur lequel figurent des infrastructures essentielles (usine de production d'eau potable, hôpital, etc.), et ce, même si moins de 75 % des lots est occupé par des bâtiments résidentiels ou non résidentiels (art. 165.2 du REAFIE, art. 31 du ROPI et art. 48 du RAMHHS).

### Recommandation 11

Approuver dans les plus brefs délais les demandes d'autorisation ministérielle reçues pour améliorer la résilience face aux inondations fluviales, dont les demandes pour la construction de nouveaux ouvrages de protection contre les inondations.

### Recommandation 12

Prévoir une déclaration de conformité pour la reconstruction ou le remplacement des ouvrages de stabilisation existants (de phytotechnologie ou mécanique) présents sur des lots résidentiels de petites dimensions (art. 44 du RMun et art. 340 du REAFIE).

## Cartographie des zones inondables

### Recommandation 13

Inclure la délimitation de la zone inondable 2 ans ainsi que les cotes de crues 2 ans, 20 ans, 100 ans, 350 ans et 1000 ans à la nouvelle cartographie.

### Recommandation 14

Rendre publiques les données géoréférencées des zones inondables en vigueur (Données Québec) en même temps que la cartographie de nouvelle génération.

### Recommandation 15

Approuver et mettre à la disposition de la Ville de Laval la cartographie s'appliquant à son territoire dans les plus brefs délais et lui accorder un délai d'appropriation avant leur publication et leur entrée en vigueur.

### Recommandation 16

Accompagner la mise en œuvre du cadre réglementaire d'une stratégie de communication formelle à l'intention des citoyens et des citoyennes ainsi que des ordres professionnels concernés.

### Recommandation 17

Convenir d'un intervalle de mise à jour inférieur à 10 ans avec les différentes parties prenantes (municipalités, responsables de la mise à jour de la cartographie, etc.) pour tenir compte dans la cartographie des nouvelles mesures introduites, comme les ouvrages de protection contre les inondations.

**Recommandation 18**

Prioriser la méthode botanique plutôt que la limite d'inondation de récurrence de 2 ans afin de délimiter la rive et le littoral (annexe 1 du RMun).

# Annexe 2

## Recommandations d'ordre technique

Règlement	Articles	Modification suggérée
<i>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 (RMun)</i>	5	Spécifier que dans le cas d'un cours d'eau canalisé, la bande riveraine ne s'applique pas.
		Définir les termes « zone à risque inondable de classe, faible », « zone à risque inondable de classe modérée », « zone à risque inondable de classe élevée » et « zone à risque inondable de classe très élevée ».
	8(7) et 19(4)	Uniformiser la définition du terme « régalage » en optant pour l'un ou l'autre des maximums évoqués (10 cm vs 15 cm).
	10	Modifier la formulation pour ajouter la notion de certificat à celle de permis déjà avancée pour mieux refléter les exigences imposées par les municipalités.
	15	Concernant l'alinéa 3 - Baliser comment chacun des milieux hydriques devra être identifié. Seul le littoral fait l'objet d'une annexe pour accompagner l'identification. Nous recommandons de réaliser une annexe pour la rive, les zones inondables et les milieux humides.
	18	Définir le terme « plantation » en y incluant la notion « d'ensemencement »
	31	Définir le terme « faucardage ».
	33	Spécifier si la mise aux normes obligeant une construction ou une démolition de plus de la moitié de la valeur du bâtiment sera autorisée.
	37 et 48	Clarifier par voie de définition la différence entre les termes « percé visuel » (art. 37) et « accès » (art.48).

	145	Définir les critères sur la base desquels une inondation est décrétée ou préciser qui sera appelé à les définir
<i>Règlement sur les ouvrages de protection contre les inondations (ROPI)</i>	3	Appliquer au cours d'eau la même exigence quant aux niveaux de protection réel et apparent que pour les lacs.
	26	Définir le sens du terme « revanche hydraulique ».
	31	Préciser si la valeur énoncée (75 %) s'applique à la superficie totale des lots ou à leur nombre
	52	Préciser qui devrait signer l'attestation selon laquelle le projet a été réalisé selon les modalités et les conditions prévues.
<i>Règlement modifiant le règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (REAFIE)</i>	165.2	Préciser si la valeur énoncée (75 %) s'applique à la superficie totale des lots ou à leur nombre.
<i>Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (RAMHHS)</i>	48	Préciser si la valeur énoncée (75 %) s'applique à la superficie totale des lots ou à leur nombre
	49	Préciser ce qui est entendu par « topographie originale » (topographie actuelle vs topographie avant urbanisation)
Dans l'ensemble du cadre réglementaire modernisé		Établir la différence par voie de définition entre les termes « reconstruction », « remplacement » et « modification substantielle ».
		Définir le terme « aménagement paysager ».
		Définir le terme « talus ».