

Par Helen Finn

Pouvoirs temporaires accrus aux municipalités en matière hydrique

Le Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations

Contexte

Le **Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations** (ci-après le «**Reg GRI**» ou *Règlement de gestion des risques*) fait suite aux inondations printanières au Québec en 2017 et 2019 et vise à pallier les lacunes de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI ou la Politique) afin d'accroître la sécurité des personnes et des biens. Il remplace immédiatement la zone d'intervention spéciale (ZIS) mise en place en juillet 2019. Son but est la gestion immédiate et provisoire des rives, du littoral et des zones inondables. Le ministère de l'Environnement a l'intention d'adopter un régime permanent basé sur une approche de gestion des risques et des impacts sur l'environnement, qui requiert l'élaboration des cartographies des zones inondables correspondantes, conformément aux orientations du Plan de protection du territoire face aux inondations.

Application et entrée en vigueur

Le Reg GRI entrera en vigueur à partir du 1er mars 2022, mais certaines modifications progressives n'auront leur plein effet qu'en 2027, particulièrement dans le domaine agricole. Le champ d'application du Reg GRI inclut tous les lacs et les cours d'eau, ainsi que leurs rives, les zones inondables d'un lac ou d'un cours d'eau associée à une crue de récurrence de 20 ans (grand courant) ou de 100 ans (faible courant), ainsi que toute autre zone qui leur est assimilée en vertu du *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles* (art. 4, RAMHHS¹).

¹ Québec.ca, Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles, codification administrative en date du 1er mars 2022, < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/gestion-rives-littoral-zones-inondables/reglement-milieux-hhs-va.pdf?1641413393> >; Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (chapitre Q-2, r. 0.1).

Le Reg GRI s'applique également aux limites des zones inondables établies selon les plus récentes cartes ou cotes de crue en date du 25 mars 2021, ainsi que les zones inondées en 2017 et 2019 en tant que zone de faible courant, tel que cartographié pour la ZIS² (art. 2). Des exceptions à l'obligation d'immunisation des immeubles s'appliquent pour la municipalité de Pointe-Calumet, la ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac et la ville de Deux-Montagnes (art 118 Reg GRI).

Le règlement gère les constructions et les activités selon leur lieu, avec des applications différentes selon qu'il s'agit d'une zone inondable, d'une rive, ou du littoral, etc.

Modification du droit municipal et de Règlements adoptés en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement

Le Reg GRI se superpose au régime municipal d'autorisation existant, par la mise en place d'un régime uniforme d'autorisation municipale (art. 1 Reg GRI), en fixant des conditions et limites pour certaines activités réalisées dans les milieux hydriques. Le Reg GRI modifie le *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE³); le *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles* (RAMHHS⁴), ainsi que le *Règlement sur les exploitations agricoles*⁵ (REA) et le *Code de gestion des pesticides*⁶ (CGP), de même que plusieurs autres règlements énumérés à l'art. 108 Reg GRI, pour préciser l'interprétation de la terminologie, comme nous le verrons ci-après.

Activités soumises à une autorisation municipale préalable (arts. 6-8 Reg-GRI)

Les pouvoirs des municipalités sont temporairement accrus par le Reg-GRI (art. 1), dans le milieu hydrique, qui stipule que certaines activités exemptées du REAFIE et réalisées dans un milieu hydrique (art 312 et ss, REAFIE) sont soumises à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable de la municipalité concernée. Ces autorisations se divisent dans trois catégories selon leur niveau hydrique, dont les articles clés sont les articles 6, 7 et 8 du Reg GRI.

Ainsi, selon si l'activité est réalisée dans le littoral d'un lac ou d'un cours d'eau (art. 6 du Reg GRI), ou dans la rive ou la zone inondable (art 7), toute personne qui réalise certaines activités, notamment la construction d'un ponceau ayant une ouverture de 1.2 m à 4.5 m (exempté par l'art. 327 REAFIE), d'un ouvrage de

² Décret 817-2019 concernant la déclaration d'une zone d'intervention spéciale afin de favoriser une meilleure gestion des zones inondables

Décret 1260-2019 concernant la modification du décret relatif à la déclaration d'une zone d'intervention spéciale afin de favoriser une meilleure gestion des zones inondables >.

³ MELCC, Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement, codification administrative telle qu'elle sera en date du 1er mars 2022 (modification en bleu), < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/gestion-rives-littoral-zones-inondables/realie-va.pdf?1641413393> >; Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement (chapitre Q-2, r. 17.1).

⁴ Québec.ca, Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles, codification administrative en date du 1er mars 2022, < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/gestion-rives-littoral-zones-inondables/reglement-milieux-hhs-va.pdf?1641413393> >; Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles (chapitre Q-2, r. 0.1).

⁵ Règlement sur les exploitations agricoles (chapitre Q-2, r. 26),

⁶ Loi sur les pesticides (chapitre P-9.3) Code de gestion des pesticides (chapitre P-9.3, r. 1)

stabilisation d'un talus (exempté par l'art 337 REAFIE), des travaux liés à un système d'aqueduc, égout ou pluviale, un fossé ou un exécutoire (exempté, art 338 REAFIE), ou l'aménagement d'un passage à gué d'un maximum de 7 m relié à un chemin ou un sentier, doit, sous certaines conditions, obtenir une autorisation préalable de la municipalité concernée. Également soumise à une autorisation municipale est la construction dans le littoral de tout abri à bateau ou d'un quai d'au plus 20m², ainsi qu'une structure pour traverser un cours d'eau d'un maximum de 5 m de largeur, sans appui ni stabilisation dans le littoral (art 6-7, Reg GRI).

En ce qui concerne les travaux de reconstruction d'une résidence dans la rive (art 7, 7° 9° Reg GRI), endommagée par un sinistre autre que lié à une inondation, submersion, glissement de terrain ou érosion, ces travaux sont permis à certaines conditions, notamment sujet à l'évaluation comparative de la valeur précédente de l'immeuble et après le sinistre. L'agrandissement d'un bâtiment résidentiel, ou la construction de bâtiments ou ouvrages accessoires peuvent également être permis avec une autorisation préalable de la municipalité, s'il respecte les critères énoncés aux articles 340.1 et 340.2 REAFIE.

L'article 8 précise des situations « dans un milieu humide situé dans une zone inondable (art. 8 3° Reg GRI) », où une autorisation municipale préalable est requise. Ceux-ci incluent la (1) construction d'un chemin aux conditions précisées à l'article 325 REAFIE; (2) des travaux d'une taille limitée liés à un aqueduc, un égout, un système pluvial, fossé ou exécutoire (art. 338 REAFIE). Cette deuxième (2^e) catégorie se limite à des travaux accomplis dans un milieu humide de moins de 1000 m² d'origine anthropique de moins de 10 ans, non issu de travaux réalisés dans le cadre d'un programme de restauration et création de milieux humides et hydriques (art. 344 REAFIE), ou certains traitements sylvicoles.

Construction d'immeuble résidentiel ou non résidentiel

Dans la zone inondable, sont notamment soumis à une autorisation municipale préalable, la construction d'un ou plusieurs bâtiments non résidentiels de moins de 40 m² cumulatif « lorsque les travaux sont réalisés sur un lieu d'élevage, un lieu d'épandage, un site d'étang de pêche ou un site aquacole, ou de 30m² dans les autres cas » (art 328) « d'au plus 1000 m² » (art 344). Le traitement sylvicole bénéficie d'exemptions dans la zone inondable, à certaines conditions. (art. 8 Reg GRI, arts 344 et 345 REAFIE).

Quant à un bâtiment résidentiel principal, ses ouvrages et bâtiments accessoires incluant les accès requis, sa construction est soumise à une autorisation préalable de la municipalité, en respectant les conditions de l'article 341 5° REAFIE, aux mêmes conditions que le paragraphe ci-dessus (341 5°, 344, 345).

En complément à ces autorisations de construction, le RAMHHS⁷ est modifié à plusieurs endroits afin d'intégrer les normes de réalisation des activités et leur

⁷ Québec.ca, Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles, codification administrative en date du 1er mars 2022, < <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/gestion-rives-littoral-zones-inondables/reglement-milieux-hhs-va.pdf?1641413393>

immunisation, en rive, sur le littoral et en zone inondable, pour améliorer la sécurité des personnes. L'importance de l'immunisation se retrouve à plusieurs endroits dans le Reg GRI, que ce soit au niveau des documents à fournir lors de la demande d'autorisation préalable (art. 10 Reg GRI), la définition de l'immunisation (art 25 16° Reg GRI), les méthodes d'immuniser un immeuble (art 49 Reg-GRI, 38.6 RAMHHS). À ceci s'ajoute l'interdiction d'utiliser le remblai comme méthode d'immunisation dans la majorité des cas, ou de construire un muret de protection permanent autour de l'immeuble (art 49 Reg-GRI, 38.7 Reg GRI).

Ceci inclut des mesures concernant l'emplacement des fenêtres et ouvertures, la nécessité de clapet de retenue, l'interdiction d'avoir au sous-sol certaines pièces d'usages communs, de systèmes mécaniques, de chauffage électrique ou de ventilation. Le Reg GRI exige que la construction du sous-sol soit effectuée avec des matériaux résistants à l'eau.

Une exception s'applique à la reconstruction ou le déplacement de tout immeuble patrimonial cité, classé ou déclaré, conformément à la *Loi sur le patrimoine culturel*, situé dans un site patrimonial, dont l'empiètement dans la zone inondable est de moins de 30m², sujet à l'autorisation préalable du ministre de la Culture ou de la municipalité, selon le cas (art 38.8 et 118 Reg GRI).

Quant à la construction de résidence principale, ses bâtiments ou ouvrages accessoires dans le littoral, le nouvel article 33.4 RAMHHS (art. 40 Reg GRI) l'interdit.

Le Reg GRI a l'avantage de préciser de nombreuses expressions en les associant à la terminologie établie dans d'autres lois, dont les définitions attribuées dans le RAMHHS ou le REAFIE, selon le cas. Certaines définitions méritent également d'être soulignées pour bien comprendre la portée des articles.

Par exemple, le nouvel article 313 16° du REAFIE (art 66 Reg GRI) stipule qu'un «bâtiment est considéré être un bâtiment résidentiel principal dès lors qu'il comprend au moins une partie résidentielle». Selon l'article 313 17°, le bâtiment inclut également «toute canalisation ou tout autre équipement desservant un bâtiment raccordé à un système d'aqueduc, à un système d'égout ou à un système de gestion des eaux pluviales et qui est situé à l'intérieur de la limite de propriété de ce bâtiment». Le paragraphe 8 définit également ce que constitue une «modification substantielle».

Registre et sanctions

Dans tous les cas, l'article 9 du Reg GRI précise les renseignements qui doivent être fournis à la municipalité pour effectuer une demande d'autorisation, dont les attestations de professionnelles (art. 10 Reg GRI). De plus, la municipalité devra tenir un registre public de tous les permis émis, spécifiant le type d'activité, le type de milieu hydrique dans lequel il est autorisé, ainsi que la superficie en mètres carrés de chaque type de milieu hydrique visé (art. 12 Reg GRI).

Les informations devront être communiquées annuellement à la MRC (art. 13 Reg GRI), qui doit publier un bilan des informations pertinentes pour l'ensemble de ses municipalités sur son site web avant le 31 janvier de chaque année, selon les catégories déterminées par le Reg GRI (arts 12-15). Le non-respect de ses mesures est sujet à des sanctions administratives pécuniaires (ci-après «SAP») et pénales. En ce qui a trait aux sanctions liées au non-respect du registre par une municipalité, elles s'étirent de 1000 \$ à 600 000 \$. Le non-respect de l'autorisation par une personne physique est passible d'une amende de 2 500 \$ à 250 000 \$, alors que les amendes sont de 7 500 \$ à 1 500 000 \$ dans les autres cas (art. 16-18 Reg GRI).

L'article 19 du Reg-GRI va plus loin en doublant l'amende permise et en prévoyant la possibilité d'emprisonnement jusqu'à 18 mois pour quiconque fournit un faux document ou une fausse déclaration, ou réalise une activité prévue aux articles 6 à 8, sans avoir obtenu une autorisation préalable de la municipalité.

Agricole

Le Reg GRI apporte certains changements à des pratiques agricoles. La culture des végétaux non aquatiques et des champignons sera interdite dans le littoral ainsi que dans une bande de 3 m de celle-ci (art 40 Reg GRI, 33.1 RAMHHS; art 335.1 REAFIE). En revanche, l'activité sera permise avec une déclaration de conformité environnementale à certaines périodes de l'année, et selon certaines conditions, dans le but d'accroître progressivement la végétalisation par vivaces d'une bande végétalisée de 3 à 5 m, selon que l'emplacement soit un fossé ou le littoral. Le but serait d'interdire la culture de maïs et de soya dans le littoral, ainsi que les effets néfastes des engrais et pesticides dans les eaux. Il semblerait que la pratique de culture du blé dans le littoral remonte au 17^e siècle⁸.

L'application de pesticide est permise jusqu'en 2027, à condition de respecter les conditions prévues par le REAFIE, et seulement pour une application avant le 1^{er} septembre sur des cultures en croissance. Un plan agroenvironnemental de fertilisation et un bilan de phosphore sont également requis, qui doit prendre en considérant la sensibilité du milieu visé⁹. Dans le même ordre d'idée, les pesticides doivent dorénavant être «entreposés à un niveau supérieur à celui de la cote de crue de récurrence de 100 ans» (art. 98 Reg-GRI; art 17 3^o du Code des pesticides).

⁸ Pole d'expertise multidisciplinaire en gestion durable du littoral du lac Saint-Pierre <https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa_no_site=5765> : leur culture, et les matières fertilisantes utilisées, ont un impact négatif sur le littoral; Pole d'expertise multidisciplinaire en gestion durable du littoral du lac Saint-Pierre, «Axe Agriculture»; https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw031?owa_no_site=5765&owa_no_fiche=64; Québec.ca Votre cours d'eau, Une valeur à préserver en milieu agricole <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/rives/agricole/index.htm>>; Pesticides Directive administrative https://oag.qc.ca/wp-content/uploads/2020/10/Directive-administrative_autorisation-lieux-elevage-vs-superficie-cultive-en-littoral_signe-SM-18-09-2020-.pdf.

⁹ Québec.ca Document explicatif, Modifications apportées par le Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations, p.3-4 <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/gestion-rives-littoral-zones-inondables/doc-explicatif-regime-transitoire.pdf?1641398418>.

De plus, l'utilisation de machinerie ou de véhicule lors de travaux dans le littoral (art. 40 Reg-GRI; art. 33.6 RAMHHS) est limité à sa nécessité pour exécuter des travaux de construction ou d'entretien, si le littoral est exondé ou asséché, sauf exception (forage, construction d'ouvrage temporaire, relevés techniques, mesures et échantillonnage). En ce qui concerne l'utilisation de véhicule en l'absence de passage à gué ou d'un ouvrage pour franchir un cours d'eau, «un véhicule ou une machinerie peut circuler dans le littoral d'un cours d'eau pour un seul passage aller-retour» tout en minimisant les impacts sur le cours d'eau (art 40 et 53 Reg GRI ou 33.7 REAFIE et 53 5°RAMHHS).

Finalement, il est interdit de stocker des amas de fumier solide sur une parcelle cultivée dans le littoral (art. 89 Reg GRI), ainsi que d'effectuer une activité de compostage d'animaux mort à la ferme dans le littoral ou à 60 m d'un cours d'eau (art 27 et 53 Reg GRI, art. 8.1 et 49.1 RAMHHS), puisqu'ils ont un impact négatif sur la nappe phréatique¹⁰.

Conclusion

Cet article couvre les éléments clés de la Reg GRI, sans prétendre être exhaustif. De nombreuses activités exclues du REAFIE requièrent maintenant une autorisation préalable de la municipalité lorsque l'activité se déroule dans le milieu hydrique élargie, en plus de normes accrues en vertu du RAMHHS. Les autorisations préalables sont fortement encadrées par le Reg GRI et visent diverses activités (construction résidentielle, non résidentielle et infrastructure, agriculture, mouvement) dans le milieu hydrique afin de limiter les sources de contamination, ainsi que les dommages en cas inondations.

Dans certains cas, comme le milieu agricole, il s'agit de changements d'habitudes, mais avec une longue période de transition. Au niveau des municipalités, il s'agit d'un changement au niveau des pratiques, avec de nouvelles responsabilités et obligation de divulgation d'information. Bien que ce changement soit temporaire, l'adoption d'un nouveau régime permanent basé sur une approche de gestion des risques et des impacts sur l'environnement risque de prendre un certain temps.

¹⁰ Recommandation du Réseau environnement que cette pratique soit encadrée par le REAFIE, en raison de l'absence de limitation du nombre d'animaux morts enfouis et le principe de l'ordre de disposition des 3RVE Réseau environnement, Mémoire concernant la Consultation publique sur le projet de règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement et autres projets de règlements associés (19 mai 2020) < https://reseau-environnement.com/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-19-REAFIE_M%C3%A9moire_R%C3%A9seau-Environnement.pdf >.