

MÉMOIRE sur le projet de loi 67

Présenté à la commission de l'aménagement du territoire
Le 22 octobre 2020

CAT- 008M
C.P. – PL 67
Régime
d'aménagement
dans les zones
inondables
VERSION RÉVISÉE



L'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) regroupe les professionnels de l'aménagement du territoire oeuvrant principalement au sein des MRC et des autres organisations municipales supralocales.

Depuis sa création en 1984, l'AARQ promouvoit les échanges d'informations, d'expériences et d'opinion en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme entre ses membres. Elle favorise également leur perfectionnement professionnel et représente leurs objectifs et opinions

Les aménagistes régionaux ont le mandat de l'élaboration et de la mise en oeuvre des visions régionales de développement durable telles que présentées dans les schémas d'aménagement et de développement. De plus, ils planifient les activités sur les territoires tout en favorisant la qualité des milieux de vie.

INTRODUCTION

Les inondations qu'a connues le Québec au cours de la dernière décennie ont éveillé le monde politique et l'ensemble de la population sur l'urgence et la nécessité d'agir dans les secteurs inondables. Les inondations qu'a connues le Québec n'étaient pas celles que certains milieux avaient l'habitude de vivre et de subir. Ces inondations ont été plus fortes, plus longues et sur de plus grandes superficies.

Suivant ces événements, le gouvernement du Québec a réagi en décrétant une zone d'intervention spéciale (ZIS) où les secteurs inondés lors des inondations de 2017 et de 2019 ont été introduits dans cette ZIS au même titre que les zones inondables identifiées dans les schémas d'aménagement et de développement des MRC. Afin de trouver des solutions à long terme sur cette situation, et en parallèle du décret de la ZIS, le gouvernement a souhaité travailler avec les organismes publics municipaux et les organismes de la société civile et des scientifiques. C'est ainsi que le plan de protection du territoire face aux inondations a été publié le 3 avril 2020 au terme de rencontres des comités municipal et scientifique sur la question des inondations. Plusieurs mesures ont été proposées, mesures que le gouvernement s'active à mettre en œuvre, ce qui est tout à son honneur. De plus, le gouvernement a entrepris à l'hiver 2020 une réflexion sur la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Parmi les éléments étudiés, on trouve la possibilité d'augmenter les pouvoirs réglementaires en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire aux MRC.

Le projet de loi 67 – Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions a été adopté le 30 septembre dernier. Ce projet de loi omnibus traite de plusieurs éléments, mais l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) s'en tiendra aux éléments suivants dans son mémoire :

1. Nouveau régime de gestion des risques liés aux inondations ;
2. Pouvoirs réglementaires dédiés aux MRC ;
3. Îlot de chaleur ;
4. Hébergement touristique.

PROJET DE LOI 67

D'abord, l'AARQ applaudit que le gouvernement du Québec adopte le projet de loi 67 dans lequel il est proposé de prévoir de nouveaux pouvoirs réglementaires d'application locale. Le projet de loi 67 met en place les dispositions qui sont nécessaires à l'adoption d'un tel règlement et pour lequel il y aura une gestion du risque d'inondation complètement nouveau au Québec. Ces modifications sont cohérentes avec les recommandations qui ont été faites par le comité municipal pour l'élaboration du plan d'action gouvernemental en aménagement du territoire relatif aux inondations.

Bien que le projet de loi 67 prévoit un nouveau régime d'encadrement de l'aménagement du territoire en zones inondables qui permettra au gouvernement d'élaborer un cadre normatif applicable aux rives, au littoral, aux zones inondables et aux zones de mobilité, la position de l'AARQ ne pourra être complète qu'après consultation du règlement qui sera adopté en ce sens.

De plus, comme les territoires au Québec ont leurs propres particularités, il est prévu au projet de loi de permettre aux MRC d'adopter un règlement pour mettre en œuvre tout plan de gestion des risques liés aux inondations. Ce plan de gestion prendra en compte les zones inondables dont l'indice d'exposition aux inondations est faible ou négligeable (document explicatif) et ce, dans le respect des particularités régionales et locales.

À l'égard de la cartographie des zones inondables, l'AARQ salue l'intérêt du gouvernement de vouloir établir les limites des zones inondables des lacs et des cours d'eau, de même que les limites de mobilité des cours d'eau. Cette délimitation des zones inondables et de mobilité permettra d'avoir, pour le Québec, une même base de connaissance fondée sur les mêmes critères. Il demeurera tout de même possible pour une municipalité, une MRC ou une communauté métropolitaine d'établir ses limites dans le respect de la méthodologie édictée par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Ainsi, les projets actuellement en cours pourront se poursuivre, permettant de maintenir l'expertise développée à cet égard.

À travers les différents pouvoirs dévolus aux MRC et même au ministre de l'Environnement, et de la Lutte contre les changements climatiques, l'AARQ encourage fortement les échanges entre les ministères, les MRC et les municipalités notamment lors de l'établissement des limites de zones inondables et de mobilité et lors de l'élaboration, par les MRC, de plans de gestion liés aux inondations. Le partage de nos expertises respectives permettra assurément une saine gestion des zones inondables au Québec.

L'AARQ réitère son intérêt à travailler avec le gouvernement dans l'élaboration du nouveau cadre normatif applicable aux rives, au littoral, aux zones inondables et aux zones de mobilité et offre son entière collaboration.

1. Nouveau régime de gestion des risques liés aux inondations

Le principe de gestion de risque lié aux inondations a fait l'unanimité autant dans le comité municipal que dans le comité scientifique lors de l'élaboration du plan d'action gouvernemental en aménagement du territoire relatif aux inondations qui a mené au plan de protection du territoire face aux inondations le 3 avril dernier.

L'AARQ reconnaît l'intention du gouvernement d'aller en ce sens, mais est d'avis que ce principe devrait être introduit à même le préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE).

Recommandation 1 : S'assurer que le principe de gestion de risque en matière de zone inondable soit intégré dans la disposition préliminaire de la LQE.

Un second consensus des comités municipal et scientifique portait sur l'importance d'une méthodologie commune pour la cartographie des zones inondables, lesquelles seraient basées sur les meilleures connaissances et les plus récentes données disponibles. Ces zones inondables ne seraient plus déterminées par des récurrences (0-20 an, 20-100 ans), mais plutôt par niveau de risque. Ainsi, les aléas et les vulnérabilités seraient pris en compte.

Recommandation 2 : Distinguer, dans le règlement provincial, chacune des catégories de risque auxquelles les zones inondables seront associées.

Il est prévu à l'article 95 du pl67 que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques établisse les limites des zones inondables. Et bien qu'il soit possible que la délimitation soit déléguée aux municipalités, il est primordial que les MRC et les municipalités soient parties prenantes de la démarche de détermination des limites des zones inondables et de leur révision lorsque la démarche est prise en charge par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Par ailleurs, à la suite de l'établissement des limites il serait opportun que le gouvernement de même que le comité national d'experts en matière de gestion des zones inondables accompagnent les MRC et les municipalités en offrant leur expertise développée afin d'aider à mieux comprendre et à mieux expliquer ensuite aux citoyens.

L'AARQ rappelle que les inondations aux Québec sont en eau libre, mais par d'autres types d'inondations, dont ceux par embâcles. À l'instar des zones de mobilité, les zones par embâcles et tout autre type d'inondation devraient se trouver à l'article 95 du projet de loi 67.

Recommandation 3 : Que le gouvernement et le comité national d'experts en matière de gestion des zones inondables accompagnent les MRC et les municipalités tout au long de la démarche d'établissement et d'intégration des limites de zones inondables et de mobilité.

Recommandation 4 : Considérer tous les types d'inondations lors de l'établissement des limites de zones inondables.

Un régime de mise à jour régulière des zones inondables et de mobilité entraîne des conséquences sur l'aménagement du territoire et sur l'occupation du territoire. En ce sens, il serait important de prévoir des mécanismes de droits acquis lors de l'actualisation des zones inondables et de mobilité.

Recommandation 5 : Prévoir un mécanisme de droits acquis relié à l'actualisation des zones inondables et de mobilité.

L'article 93 du projet de loi 67 propose que les dispositions de la section des milieux humides et hydriques de la LQE reposent sur le nombre de personnes et de biens exposés aux inondations plutôt que sur le risque que courent ces personnes et ces biens exposés aux inondations.

La réduction du nombre de personnes ne constitue qu'un des indicateurs de l'approche de gestion par le risque, alors que la vulnérabilité est un indicateur plus intégré à privilégier.

Recommandation 6 : Modifier l'article 93 du projet de loi 67 en remplaçant le 2^o paragraphe du premier alinéa par le suivant : 2^o par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur » par « , de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur et de contribuer à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens exposés aux inondations ».

2. Pouvoirs réglementaires dédiés aux MRC

Bien que favorablement accueillis par l'AARQ, certains éléments du plan de gestion des risques liés aux inondations méritent d'être portés à l'attention de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

Le document explicatif précise qu'il est prévu que le gouvernement autorise, dans des secteurs situés en zones inondables et dont l'indice d'exposition aux inondations est faible ou négligeable, certains travaux, constructions ou interventions conditionnellement à l'adoption, par la MRC, d'un plan gestion des risques liés aux inondations.

Toutefois, il est primordial que ce plan de gestion puisse être applicable à l'ensemble des risques et non seulement à l'indice d'exposition aux inondations. Le principe de vulnérabilité devrait être privilégié plutôt que l'exposition au risque, ce qui pourrait ouvrir la possibilité à une souplesse supplémentaire pour des usages autorisés dans des zones d'exposition élevée ou modérée et dont la vulnérabilité aux inondations serait faible (ex. : pistes cyclables, terrains municipaux sportifs, parcs urbains, autres innovations, approvisionnement en eau, infrastructures de résilience, etc.). À l'inverse, une maison pour personnes âgées située dans une zone d'exposition négligeable est très vulnérabilité aux inondations.

Recommandation 7 : Considérer l'ensemble des niveaux de risque pour l'élaboration des plans de gestion liés aux inondations.

Bien que la PPRLPI sera abrogée, il reste que certaines MRC au Québec ont adopté des plans de gestion qui ne sont pas en lien avec les zones inondables, mais plutôt en lien avec les rives et le littoral. Le projet de loi 67 est muet sur ce qu'il adviendra de ces plans de gestions qui font partie intégrante de schémas d'aménagement et de développement.

Recommandation 8 : Modifier les articles 6 et 97 du projet de loi 67 afin d'inclure les «plans de gestion liés aux rives et au littoral», compte tenu des adaptations nécessaires.

3. Îlot de chaleur

Le projet de loi 67 oblige l'identification de toute partie du territoire municipal qui est peu végétalisée, très imperméabilisée ou sujette au phénomène d'îlot de chaleur urbain, ainsi que la description de toute mesure permettant d'atténuer les effets nocifs ou indésirables de ces caractéristiques.

Ces éléments sont très précis comparativement aux autres obligations du plan d'urbanisme qui s'en tiennent aux grandes orientations, aux grandes affectations et au tracé projeté des voies de circulation tandis que l'identification d'îlots de chaleur est un élément très précis.

Ceci dit, l'AARQ reconnaît qu'il y a des enjeux relatifs aux îlots de chaleur, mais toutes les municipalités n'ont pas nécessairement des problématiques reliées spécifiquement à ces enjeux. Il serait plutôt opportun de ramener cette disposition au niveau du schéma d'aménagement et de développement, ce qui permettrait de prendre en compte les particularités régionales et locales, et ainsi mieux cibler les municipalités qui auraient à identifier de tels îlots et identifier les enjeux relatifs aux changements climatiques de façon plus globale.

Recommandation 9 : Remplacer l'article 8 du projet de loi 67 par une modification de l'article 6 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour y introduire la notion des changements climatiques et les mesures d'adaptation requises.

4. Hébergement touristique

Le projet de loi 67 vient retirer le droit aux municipalités d'interdire l'exploitation d'un établissement d'hébergement où est offert, au moyen d'une seule réservation, de l'hébergement dans la résidence principale de la personne physique qui l'exploite à une personne ou à un seul groupe de personnes liées à la fois et n'incluant aucun repas servi sur place.

Bien que cette disposition relève surtout du domaine local et de l'urbanisme, mais aussi de l'aménagement du territoire, l'AARQ considère que selon le principe du respect des échelles de planification, il s'agit d'un empiètement, par ailleurs non souhaité, sur les pouvoirs dévolus aux municipalités locales.

Recommandation 10 : Retirer du projet de loi 67 l'article 81 portant sur les établissements d'hébergement touristiques soit les établissements de résidence principale

CONCLUSION

En matière de gestion des risques liés aux inondations, le projet de loi 67 propose une approche basée sur un règlement provincial qui sera appliqué par les municipalités. Il propose également, et dans un esprit de souplesse des mesures mises en place par le règlement provincial, la possibilité pour les MRC de se doter de règlements régionaux qui permettront de tenir compte des particularités régionales, principe que l'AARQ défend.

L'AARQ est donc en accord avec la plupart des propositions qui sont faites dans le projet de loi 67 avec des ajustements qui ont été ciblés tout au long du mémoire.

Les aménagistes régionaux du Québec sont les grands artisans techniques de la planification de l'aménagement du territoire au sein de leur MRC. Leur rôle se situe au centre de la démarche de concertation et de conciliation entre les divers intervenants locaux, régionaux, métropolitains et gouvernementaux face aux problématiques d'aménagement du territoire. À ce titre, les aménagistes auront assurément à jouer un rôle dans le cadre de l'élaboration du règlement provincial. À cet égard, l'AARQ souhaite réitérer au gouvernement l'entière collaboration de ses membres. C'est dans ce contexte que l'AARQ soumet, à l'attention des membres de la Commission de l'aménagement, le présent mémoire qui, espérons-le, permettra de bonifier le projet de loi 67.

Rappel des recommandations

1. S'assurer que le principe de gestion de risque en matière de zone inondable soit intégré dans la disposition préliminaire de la LQE ;
2. Distinguer, dans le règlement provincial, chacune des catégories de risque auxquelles les zones inondables seront associées ;
3. Que le gouvernement et le comité national d'experts en matière de gestion des zones inondables accompagnent les MRC et les municipalités tout au long de la démarche d'établissement et d'intégration des limites de zones inondables et de mobilité ;
4. Considérer tous les types d'inondations lors de l'établissement des limites de zones inondables;
5. Prévoir un mécanisme de droits acquis relié à l'actualisation des zones inondables et de mobilité ;
6. Modifier l'article 93 du projet de loi 67 en remplaçant le 2^o paragraphe du premier alinéa par le suivant : 2^o par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur » par « , de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur et de contribuer à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens exposés aux inondations » ;
7. Considérer l'ensemble des niveaux de risque pour l'élaboration des plans de gestion liés aux inondations ;
8. Modifier les articles 6 et 97 du projet de loi 67 afin d'inclure les «plans de gestion liés aux rives et au littoral», compte tenu des adaptations nécessaires ;
9. Remplacer l'article 8 du projet de loi 67 par une modification de l'article 6 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour y introduire la notion des changements climatiques et les mesures d'adaptation requises ;
10. Retirer du projet de loi 67 l'article 81 portant sur les établissements d'hébergement touristiques soit les établissements de résidence principale.

