

A photograph of a residential street completely flooded with water, with houses and trees in the background. The image is dark and serves as a background for the title text.

MÉMOIRE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL SUR LE PROJET DE LOI 67

Octobre 2020

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



Communauté métropolitaine
de Montréal



LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités, soit 4 millions de personnes réparties sur un territoire de plus de 4360 km².

La Communauté exerce des compétences stratégiques à l'échelle du Grand Montréal. Ses principaux champs d'intervention sont l'aménagement du territoire, le développement économique, le développement artistique ou culturel, le logement social, les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, le transport en commun et le réseau artériel métropolitain, la planification de la gestion des matières résiduelles, l'assainissement de l'atmosphère, l'assainissement des eaux. Elle intervient également dans la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts et produit des outils d'information en matière de géomatique.

Mission

Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région.

Vision

Mettre le cap sur le monde et bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

Objectif

Rejoindre le peloton de tête des dix meilleures régions nord-américaines en développant des projets rassembleurs qui suscitent l'adhésion des élus, des citoyens et de la société civile.



TABLE DES MATIÈRES

1. Sommaire et recommandations.....	3
2. Le rôle de la CMM en matière de gestion d'inondations.....	4
3. Les articles du projet de loi 67 portant sur les inondations et les impacts sur le territoire de la CMM	6
4. Commentaires et recommandations	9
5. Conclusion.....	15

Tableaux :

Tableau 1 : Synthèse du nouveau cadre législatif relatif aux inondations du projet de loi 67	8
Tableau 2 : Niveau de risque environnemental du REAFIE et type d'encadrement des activités	11
Tableau 3 : Interventions dans les territoires à risques d'inondation selon une approche de gestion du risque	14

Figures :

Figure 1 : Extrait : Exemple fictif d'une cartographie des zones inondables.....	10
Figure 2 : Projet-pilote d'adaptation d'un quartier TOD situé en zone inondable dans la Ville de Deux-Montagnes	12



1. SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) salue le pas important que représente le projet de loi 67 en vue de la mise en place d'une approche de gestion des zones inondables basée sur le risque. La CMM souligne plusieurs changements positifs par rapport au cadre actuel, notamment sur le plan de la cartographie.

La CMM est d'avis que l'approche par le risque doit s'inscrire dans la foulée des expériences observées ailleurs et viser, globalement, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens en zones inondables. Cet objectif global pourra être atteint par différentes mesures de résilience, d'immunisation, de protection et de relocalisation.

La CMM souligne l'importance des secteurs situés derrière les ouvrages de protection sur son territoire. Le cadre législatif et réglementaire devra permettre de moduler le niveau d'exposition afin de tenir compte d'une diminution drastique du niveau d'exposition derrière l'ouvrage et de l'apparition d'un risque nouveau, celui lié à la rupture de l'ouvrage. La même réflexion devrait s'appliquer aux secteurs touchés par des phénomènes d'embâcles dont les niveaux d'exposition ne sont pas ceux d'une inondation en eau libre et qui font l'objet de mesures de protection (gestion des glaces).

La CMM souligne que la question des « ouvrages jouant un rôle de protection mais non conçus à cette fin » (ex. : voies ferrées, routes) devra être prise en compte dans le futur encadrement des ouvrages de protection et dans la modulation des niveaux d'exposition des territoires protégés. Il en est de même pour les infrastructures appartenant à un tiers et ne pouvant faire l'objet d'une délégation à une municipalité (ex. : ouvrages d'Hydro-Québec) et pour les infrastructures temporaires mises en place annuellement par les municipalités.

La CMM poursuivra sa collaboration active avec le gouvernement du Québec sur le comité consultatif pour participer à l'élaboration du cadre réglementaire à venir et avec les responsables de l'élaboration des divers guides qui encadreront l'action des municipalités et des MRC.

En conséquence, elle recommande :

- 1. De modifier le texte de l'article 93 par « de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur et de contribuer à diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens exposés aux inondations ».**

En modifiant cet article, le projet de loi reflétera l'approche du risque qui se retrouve dans le cadre de l'élaboration du Plan de protection du territoire face aux inondations (PPTI).

- 2. De s'assurer que, dans les lignes directrices qui seront produites pour l'élaboration des plans de gestion régionaux pour les MRC de la CMM et, en particulier, pour les cours d'eau métropolitains, l'analyse du risque soit élaborée en fonction de l'ensemble du cours d'eau visé.** Cette approche intégrée permettra d'avoir une analyse qui tient compte des impacts pour l'ensemble du territoire visé qui, dans bien des cas, chevauchent plusieurs villes et MRC.



Étant donné l'expertise développée par la CMM en matière de caractérisation du risque et son rôle de coordination et de planification, celle-ci veillera à assurer l'emploi d'une telle vision intégrée pour les agglomérations et les MRC de son territoire, notamment pour tenir compte de l'ensemble des bassins versants concernés.

3. **De redéfinir le rôle du comité national d'experts comme celui d'un conseiller** en matière de suivi périodique de la gestion du risque d'inondation au Québec et d'amélioration continue, plutôt que d'être limité à un rôle relatif à l'approbation de la réglementation régionale qui, elle, relève déjà de la conformité aux critères faisant partie du règlement provincial.
4. **Sur la cartographie, la CMM appuie la possibilité pour le ministre de déléguer la réalisation de la cartographie à une instance locale, régionale ou métropolitaine.** Ainsi, conformément à la prolongation de la convention avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, la CMM contribuera activement à documenter et à produire des données concernant l'aléa et la vulnérabilité des territoires, et à les cartographier dans une mise à jour à venir en fonction du nouveau guide méthodologique. Comme l'a fait la CMM dans le cadre des travaux relatifs à l'élaboration du PPTI, la cartographie devra faire l'objet de mises à jour sur une base régulière afin de tenir compte de la caractérisation et des changements climatiques.
5. **Le projet de loi devrait également inclure la possibilité pour une MRC de déléguer la réalisation de son plan de gestion des risques d'inondation, en totalité ou en partie, à une communauté métropolitaine.**

2. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL EN MATIÈRE DE GESTION DES INONDATIONS

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a compétence en aménagement du territoire sur les cours d'eau métropolitain. Dans le cadre du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), elle fixe des orientations et des objectifs et elle peut dans le cadre actuel découlant de la *Politique de protection des rives, du littoral et de la plaine inondable* (PPRLPI) adopter un plan de gestion sur les zones inondables.

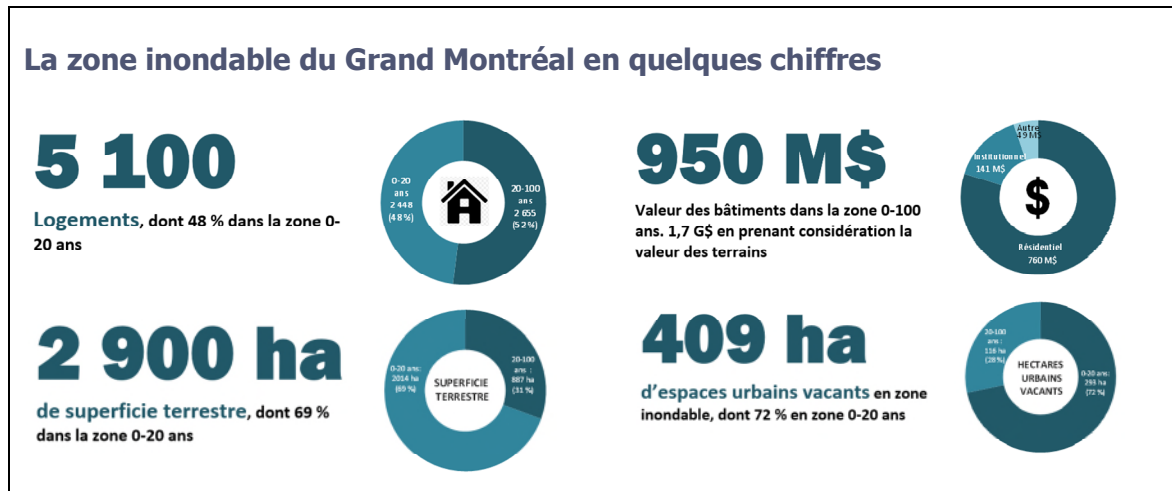
La CMM possède également une expertise reconnue en matière de modélisation, de production cartographique, de suivi des niveaux d'eau, de gestion des risques d'inondation et d'aménagement du territoire.

En l'espace de dix ans, le Grand Montréal a vécu trois épisodes de crues printanières historiques. Depuis les inondations de 2017, la CMM contribue activement à améliorer le cadre relatif à la gestion des zones inondables du territoire des 82 municipalités et de leurs municipalités régionales de comté et agglomérations.



La CMM a tiré des leçons de ces épisodes. Elle a eu l’occasion de participer au Forum de 2017 du gouvernement du Québec et a collaboré activement aux travaux du comité municipal de 2019 lié l’élaboration du *Plan de protection du territoire face aux inondations* (PPTI). Enfin, la CMM complète les travaux découlant d’une entente avec le gouvernement du Québec pour réaliser la cartographie des cours d’eau métropolitains de son territoire et elle est déjà à l’œuvre en vue de son renouvellement.

La portion du territoire du Grand Montréal situé en zone inondable est fortement urbanisée, avec un taux d’urbanisation s’élevant à près de 75 %. On y retrouve surtout un cadre bâti fait de résidences unifamiliales, mais également plusieurs secteurs qui regroupent des commerces et des services qui sont au cœur des communautés des municipalités riveraines.



Autre fait à noter, une vaste proportion de ces territoires est localisée derrière des ouvrages de protection, d’infrastructures jouant un rôle de protection (ex. : routes et voies ferrées) et de nombreux autres font l’objet de mesures de protection temporaires nécessitant une organisation et un financement continus pour les municipalités concernées.

Ces types de territoire exigent une approche par le risque afin d’assurer la sécurité des biens et des personnes. Selon une caractérisation fine des territoires qui permet de réaliser des analyses de vulnérabilité, il est possible de déterminer les mesures qui permettent de réduire ces contraintes et de recommander des solutions d’aménagement adéquates. Celles-ci peuvent être de différentes natures : immunisation, résilience, protection, relocalisation. Face à la grande variété des contextes, aucune de ces mesures ne peut être appliquée mur à mur. L’approche par le risque permet d’appliquer les bonnes mesures aux bons territoires.

En 2018, la CMM a entrepris un grand chantier pour mettre à jour la cartographie des zones inondables de son territoire. Cette cartographie élaborée dans le cadre de plusieurs initiatives sectorielles au cours des 40 dernières années devait être harmonisée puisqu’elle n’était pas basée sur une méthodologie commune. Elle a également réalisé des travaux relatifs à l’élaboration d’un nouveau cadre réglementaire selon une approche par le risque observée dans les expériences française, anglaise et américaine.



Auparavant, les cours d'eau métropolitains étaient cartographiés par section en utilisant des méthodes différentes sur des territoires contigus. Dans un contexte particulier comme celui de l'Archipel de Montréal qui est traversé par 6 cours d'eau métropolitains, ces disparités nuisent à la gestion des risques d'inondation. Les élus de la CMM l'avaient d'ailleurs souligné à grands traits dans le cadre des travaux de la commission de l'aménagement tenus en 2017.

La mise à jour de ces cartes réalisée avec des outils à la fine pointe de la technologie permet de reproduire fidèlement le comportement réel d'un cours d'eau, d'avoir une approche harmonisée de la cartographie et d'éviter les incohérences qui existaient avant. Cette finesse dans la cartographie diminue grandement les incertitudes méthodologiques permettant d'être confiants dans l'application de l'approche par le risque. De plus, les nouvelles cartes produites par la CMM indiquent le niveau de submersion qui permet aux autorités de sécurité civile de prioriser leurs interventions.

Les citoyens auront également accès, au printemps 2021, au site de surveillance « Crues Grand Montréal », alimenté par un réseau de 30 stations de mesure réparties dans les cours d'eau métropolitains, qui permettra d'avoir une prévision d'hauteur d'eau sur trois jours.

En 2019, une première série de cartes a été adoptée et elles sont entrées en vigueur pour la rivière des Prairies, la rivière des Mille Îles et le lac des Deux-Montagnes. En 2020, la CMM a complété la cartographie du fleuve Saint-Laurent, elle terminera la rivière Saint-Jacques d'ici la fin de l'année et elle amorcera les travaux pour la rivière Richelieu qui seront complétés au printemps 2021. Cette cartographie est réalisée selon les meilleures pratiques reconnues à l'échelle internationale.

Également, la CMM travaille étroitement avec les MRC de son territoire pour réaliser la cartographie d'une quarantaine de cours d'eau locaux au cours des prochaines années. Des MRC l'interpellent également afin de réaliser la cartographie de cours d'eau pour des portions de cours d'eau situées à l'extérieur du territoire métropolitain. Elle a également réalisé des travaux relatifs à l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire selon une approche par le risque.

Les recommandations et les commentaires qui sont proposés dans ce mémoire sont inspirés des 3 rapports de la commission de l'aménagement de la CMM portant sur les inondations, ainsi que des travaux de nos experts et de comités techniques de professionnels municipaux en aménagement du territoire.

3. LES ARTICLES DU PROJET DE LOI 67 PORTANT SUR LES INONDATIONS ET LES IMPACTS SUR LE TERRITOIRE DE LA CMM

3.1 Règlement provincial

Le projet de loi donne au ministre de nouveaux pouvoirs réglementaires par lesquels il pourrait élaborer un cadre normatif applicable aux rives, au littoral, aux zones inondables et aux zones de mobilité. La PPRLPI est abrogée. Le règlement provincial serait appliqué par les municipalités, comme s'il faisait partie de leur propre réglementation.



3.2 Cartographie et nouveau cadre réglementaire

Le projet de loi donne le pouvoir au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques d'établir la limite des zones inondables et des zones de mobilité des cours d'eau pour l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements, y compris le cadre réglementaire relatif aux zones inondables et aux zones de mobilité.

La réalisation de la cartographie pourrait être déléguée aux municipalités, aux MRC et aux communautés métropolitaines. Le ministre prévoirait les règles relatives à cette délimitation et à la diffusion des limites établies, afin d'utiliser une méthodologie cohérente et adaptée aux caractéristiques du territoire.

3.3 Règlement régional pour autoriser des interventions dans des secteurs faiblement exposés aux inondations

Il est également 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 de gestion des risques liés aux inondations. Cette planification serait incluse dans un règlement adopté par la MRC et comprendrait des règles d'aménagement adaptées pour les secteurs visés.

Le règlement régional est approuvé par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation après consultation des ministères concernés, dont le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et un comité national d'experts.

L'approbation du règlement régional serait fondée sur la conformité de ce dernier aux critères inclus dans le règlement provincial relevant du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

3.4 Nouveau régime d'encadrement des digues

Le gouvernement propose d'encadrer l'entretien des digues afin de diminuer les risques par un règlement qui pourrait régir la conception, l'entretien et la surveillance des ouvrages de protection.

Le gouvernement pourrait, après avoir consulté une municipalité, déclarer qu'elle est responsable de l'ouvrage de protection parce qu'elle bénéficie de l'ouvrage pour son développement.

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques disposerait d'un pouvoir d'ordonnance à l'égard d'une personne ou d'une municipalité pour la réalisation de certaines tâches relatives à un ouvrage de protection contre les inondations.



Tableau 1 - Synthèse du nouveau cadre législatif relatif aux inondations du projet de loi 67

Pouvoirs	Responsable	Impacts
Cadre réglementaire relatif aux zones inondables et aux zones de mobilité	Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	Abolition de la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Nouveau règlement provincial incluant un régime transitoire et un cadre basé sur le risque. Les municipalités appliquent le nouveau règlement provincial
Délimitation des zones inondables Délégation aux municipalités, aux MRC et aux CM	Ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	La CMM demeure responsable de la cartographie pour le territoire du Grand Montréal
Adoption d'un règlement régional (MRC) pour autoriser certains travaux, constructions ou interventions dans des secteurs situés en zones inondables et dont l'indice d'exposition aux inondations est faible ou négligeable qui contient un plan de gestion des risques liés aux inondations	Ministre MAMH (Après consultation du ministre du MELCC, du comité national d'experts et d'autres ministères, approuve en fonction de la conformité au nouveau cadre réglementaire relatif aux zones inondables et aux zones de mobilité et des orientations gouvernementales en matière d'aménagement)	Permet aux MRC de rendre possible la réalisation de projets prévus comme incompatibles par le règlement provincial pour des territoires dont l'indice d'exposition est faible ou négligeable. Les territoires dont l'indice d'exposition serait élevé ou modéré sont entièrement régis par le règlement provincial. Chaque MRC peut produire un plan de gestion des risques d'inondation et un règlement régional
Délégation de la responsabilité d'un ouvrage de protection contre les inondations à une municipalité	Ministre du MELCC	Permet de déclarer qu'une municipalité est responsable d'un ouvrage de protection contre les inondations en particulier, après avoir consulté la municipalité et lorsqu'elle l'accepterait, pour bénéficier des effets de l'ouvrage pour son développement



4. COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

4.1 Relativement à la cartographie

La CMM applaudit les divers changements envisagés par le gouvernement en ce qui a trait à la cartographie qui selon elle permettra de passer à une approche basée sur le risque. La CMM appuie la possibilité, pour le ministre, de déléguer la réalisation de la cartographie à une instance locale, régionale ou métropolitaine. La CMM dispose de l'expertise et des capacités nécessaires à mener à bien les travaux de cartographie, à assurer sa mise à jour continue et à améliorer les modèles hydrologiques et hydrauliques afin de tenir compte des nouvelles connaissances et du contexte des changements climatiques.

Actuellement, la gestion des zones inondables se fait à partir de la classification 20 ans et 100 ans. Cette approche ne permet pas, d'une part, de bien comprendre les phénomènes d'inondations que nous vivons et, d'autre part, de tenir compte des niveaux de vulnérabilité des populations et du territoire qui s'y trouvent.

La CMM, dans la cartographie de 2019, a innové en introduisant la profondeur de la submersion d'un territoire qui devient un indicateur important pour la gestion des mesures de sécurité civile et pour évaluer la vulnérabilité des personnes et du cadre bâti. On peut également croiser ces indicateurs avec des données sociodémographiques pour appuyer davantage l'intervention en cas de sinistre. Toutefois, le travail de caractérisation de la vulnérabilité des bâtiments et des infrastructures pour évaluer le risque doit être complété. C'est ce que la CMM et la MRC de Deux-Montagnes finalisent actuellement dans le cadre d'un projet porteur d'une vision globale de la rive pour toutes les municipalités de la rive nord du lac des Deux Montagnes.

La CMM propose de passer d'une cartographie basée sur la récurrence à une caractérisation plus fine de l'exposition aux aléas et à une caractérisation des vulnérabilités, ce qui permettra de mettre en place une gestion basée sur le risque. À partir de ces informations, il sera possible de déterminer des mesures de réduction du risque à mettre en place pour assurer la sécurité des biens et des personnes. Cette approche par le risque est pertinente pour les territoires denses comme c'est le cas pour le Grand Montréal dont les zones inondables sont fortement urbanisées. Cette approche est également particulièrement importante à mettre en place afin d'aborder la question du risque résiduel propre aux secteurs situés derrière un ouvrage de protection.

Ainsi, conformément à la prolongation de la convention avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, la CMM contribuera activement à documenter et à produire des données concernant l'aléa et la vulnérabilité des territoires, et à les cartographier dans une mise à jour à venir en fonction du nouveau guide méthodologique. Comme l'a fait la CMM dans le cadre des travaux relatifs à l'élaboration du PPTI, la cartographie devra faire l'objet de mises à jour sur une base régulière afin de tenir compte de la caractérisation et des changements climatiques.

4.1 Relativement à l'approche par le risque

Le passage à une approche par le risque constitue le cœur du consensus atteint par le comité municipal qui a accompagné le gouvernement du Québec dans l'élaboration du PPTI. Le gouvernement reconnaît ce dernier et en fait l'élément central du PPTI.



Si les détails d'une telle approche se déclineront essentiellement dans le cadre du règlement provincial à venir, on constate que le projet de loi 67 et le document public qui l'accompagne témoignent néanmoins déjà d'une certaine orientation à cet égard.

L'article 93 du projet de loi propose de modifier l'article 46.0.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

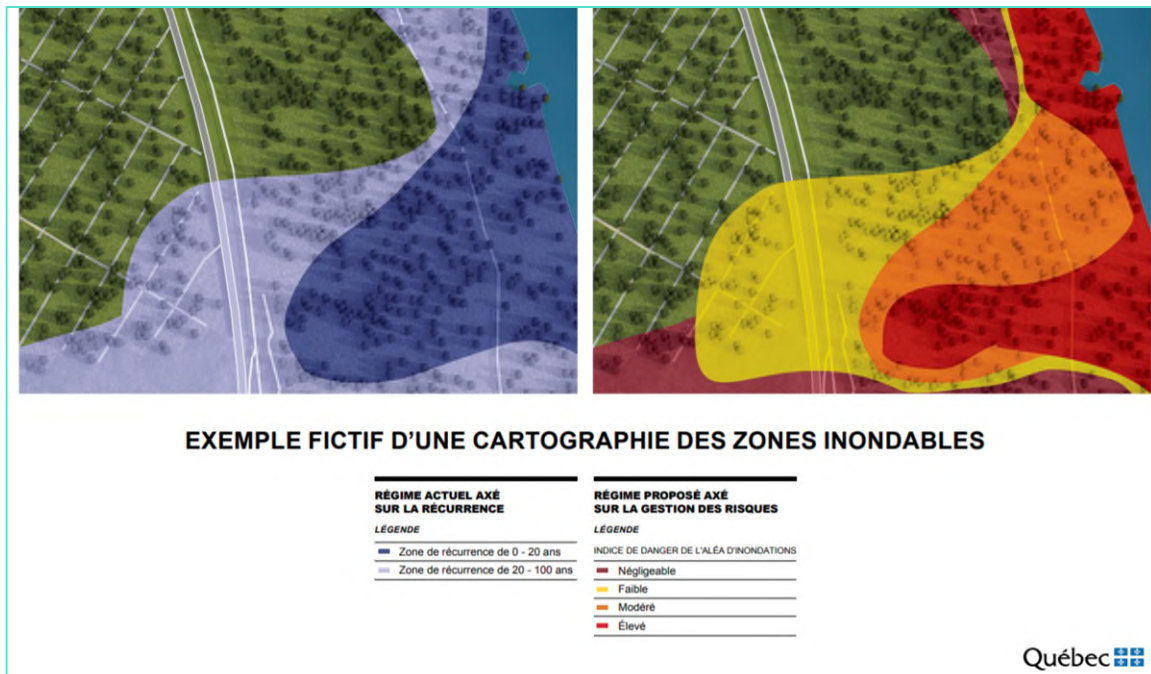
[...] 2° par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur » par « **de favoriser la conception de projets qui minimisent leurs impacts sur le milieu récepteur et de contribuer à limiter le nombre de personnes et de biens exposés aux inondations** ».

Également, dans le document public :

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

Dans le PPTI, le gouvernement du Québec a par ailleurs déjà proposé une nomenclature pour les futurs indices d'exposition qui permettront de classer les zones inondables : négligeable, faible, modéré, élevé (voir l'extrait suivant : Exemple fictif d'une cartographie des zones inondables, www.mamh.gouv.qc.ca).

Figure 1 : Extrait : Exemple fictif d'une cartographie des zones inondables





Enfin, parallèlement, il importe de situer le futur cadre de gestion des zones inondables dans le contexte plus général de l'entrée en vigueur du *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE). Ce règlement identifie les mêmes niveaux de risque et les lie à un type d'encadrement particulier.

Tableau 2 - Niveau de risque environnemental du REAFIE et type d'encadrement des activités

Niveau de risque environnemental	Type d'encadrement des activités
Élevé	Encadrement particulier en vertu du Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets (REEIE)
Modéré	Autorisation ministérielle
Faible	Déclaration de conformité
Négligeable	Exemption du régime d'autorisation

Les risques environnementaux et les risques pour les personnes et les biens dans le cas de la gestion des inondations sont deux choses bien distinctes. Dans le premier cas, les projets induisent un risque sur l'environnement. Dans le deuxième, c'est le risque pour le projet lui-même qui est à encadrer.

Dans le cadre du projet de loi 67, on constate que le gouvernement a déjà fait un certain nombre de choix. D'abord, il exprime à l'article 93 sa volonté de limiter le nombre de personnes et de biens en zones inondables. La limitation du nombre de personnes est un objectif pertinent là où le risque est élevé, voire très élevé. La CMM appuie sans réserve cette position. Mais ce n'est pas le seul.

D'autre part, le gouvernement prévoit que les résultats d'une planification de la gestion des risques d'inondation, basée sur une analyse fine du risque, ne pourront s'appliquer que sur les secteurs au niveau d'exposition faible ou négligeable. Dans ces contextes, des projets jugés incompatibles dans le règlement provincial pourraient être permis sous certaines conditions.

En limitant la possibilité de réaliser un plan de gestion des risques d'inondation pour les territoires à niveau d'exposition faible ou négligeable, le projet de loi semble confondre « niveau d'exposition » et « niveau de risque ». Tous les projets en zone d'exposition élevée ne sont pas à risque élevé. Il en est de même pour les zones à niveau d'exposition faible pour lesquelles des projets peuvent présenter un risque élevé.

Également, le projet de loi ne semble pas tenir compte des efforts de protection mis de l'avant en plusieurs endroits. Ailleurs dans le monde, l'encadrement de l'aménagement derrière un ouvrage de protection est modulé afin de tenir compte d'une diminution drastique du niveau d'exposition et de l'apparition d'un danger nouveau, celui lié à la rupture de l'ouvrage. En l'absence d'une désignation spécifique des secteurs situés derrière un ouvrage de protection, l'objectif de limiter le nombre de personnes et de biens semble s'appliquer également pour ceux-ci. Ceci est incohérent avec l'ampleur des investissements consentis pour les ouvrages de protection et avec l'importance de maintenir le dynamisme des municipalités ainsi protégées. Également, le gouvernement souligne qu'il peut déléguer la responsabilité d'un ouvrage de protection à une municipalité afin que cette dernière puisse « bénéficier des effets de l'ouvrage pour son développement » (document public).

Le projet de loi est par ailleurs muet sur la question des ouvrages jouant un rôle de protection, mais non conçu à cette fin et sur l'encadrement des mesures de protection temporaires et leur considération dans l'aménagement du territoire.

La même réflexion s'applique aux secteurs touchés par des phénomènes d'embâcles dont les niveaux d'exposition ne sont pas ceux d'une inondation en eau libre et qui font l'objet de mesures de protection (gestion des glaces).

En somme, diverses mesures de gestion des zones inondables – résilience, immunisation, protection et relocalisation – visant à diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens peuvent s'appliquer à l'ensemble des niveaux d'exposition. La réalisation d'analyses de risque et de plan de gestion des risques d'inondation est importante pour tout niveau d'exposition pour identifier la portée de chacune d'elles sur la sécurité des personnes et sur l'environnement, de même que la comparaison entre leur coût et les dommages sur les biens qu'elles permettent de limiter. Le projet de loi devrait refléter cette réalité. Particulièrement, c'est lorsque le niveau d'exposition est modéré qu'une approche normative mur à mur est questionnable alors qu'elle ne permet pas de tenir suffisamment compte des particularités locales ou régionales.

Le cas particulier de la Ville de Deux-Montagnes illustre particulièrement bien l'importance de réaliser une planification de gestion de risque pour tous les niveaux d'exposition. Dans le cas de l'aire TOD associée à une gare du REM située en zone inondable, malgré un niveau de risque élevé ou modéré, la CMM a accompagné la municipalité afin que des mesures de protection, de résilience et d'immunisation soient simultanément mises en place pour maintenir le dynamisme d'une communauté au sein d'une trame urbaine existante appelée à se transformer.

Figure 2 : Projet-pilote d'adaptation d'un quartier TOD situé en zone inondable dans la Ville de Deux-Montagnes





Tel que libellés, le projet de loi et le document public semblent muets quant aux objectifs visés pour les secteurs à niveau d'exposition modéré et privilégier un objectif – limiter le nombre de personnes et de biens – pour l'ensemble des niveaux d'exposition. À titre de comparaison, actuellement, la PPRLPI prévoit que dans la zone de faible courant (niveau d'exposition modéré ou faible), le développement de la trame urbaine peut se faire pourvu que le cadre bâti soit immunisé.

En le modifiant ainsi, cela permet d'agir en fonction du niveau d'exposition et de vulnérabilité et de permettre la mise en œuvre de l'ensemble des mesures découlant d'une approche par le risque : résilience, immunisation, protection, relocalisation.

Bien entendu, une municipalité, dans le cadre de sa réglementation locale ou dans le cadre de l'élaboration d'une réglementation régionale, pourrait choisir une approche plus prudente que celle prévue au règlement provincial.

Cette modification est nécessaire parce qu'elle permet de tenir compte des particularités des territoires fortement urbanisés dans la plaine inondable du Grand Montréal qui possèdent également beaucoup de secteurs derrière des ouvrages de protection. Cette modification permettra également d'éviter d'avoir des projets avec une portée différente pour des municipalités qui partagent la même rive avec des ouvrages de protection qui auraient des objectifs différents. Il faut éviter de pénaliser les efforts de résilience et de protection qui sont en cours pour certains secteurs particulièrement exposés, tels que ceux des municipalités de la MRC de Deux-Montagnes.

Vous trouverez ci-dessous les projets actuels et futurs dans des secteurs de la CMM qui pourraient être affectés par une approche visant la limitation du nombre de personnes et de biens :



Tableau 3 : Interventions dans les territoires à risques d'inondation selon une approche de gestion du risque

SECTEURS	PROJETS
MRC de Deux-Montagnes	Ajout de mesures complémentaires aux ouvrages de protection (clapets, amélioration des systèmes de drainage, bassin de rétention et capacité de pompage) pour les municipalités de Deux-Montagnes, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, Saint-Joseph-du-Lac et Pointe-Calumet.
MRC Thérèse-De Blainville	Optimisation des réseaux de drainage, amélioration de la capacité de rétention de l'eau en milieu urbain. Mesures de résilience et de protection pour des secteurs urbains denses et des secteurs résidentiels sensibles.
Arrondissement de L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève (Île Bizard)	Consolidation des espaces d'expansion des crues et protection des secteurs résidentiels sensibles.
Laval (Quartier Riviera)	Requalification du secteur, mesure de protection, d'immunisation et de résilience, relocalisation.
Ville de Varennes	Mesures de résilience et de protection en secteur industriel.
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro	Mesures de protection pour des secteurs urbains denses au cœur de l'arrondissement et des secteurs résidentiels sensibles.
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville	Consolidation des espaces d'expansion des crues et protection des secteurs résidentiels sensibles.
MRC de Vaudreuil-Soulanges	Mesures de résilience et de protection pour des secteurs urbains denses et des secteurs résidentiels sensibles.
MRC de Roussillon	Présence d'un territoire protégé sur le territoire de la Ville de La Prairie en bordure de la rivière Saint-Jacques



4.2 Autres préoccupations en vue de l'élaboration du règlement provincial

- Le projet de loi 67 remplace la compétence facultative partagée par les communautés métropolitaines et les MRC d'adopter un plan de gestion (PPRLPI) par celle pour les MRC d'adopter un règlement régional permettant la mise en œuvre d'un plan de gestion des risques d'inondation élaboré pour les territoires dont l'indice d'exposition est faible ou négligeable. Dans le cas des cours d'eau métropolitains, et afin d'assurer une approche intégrée de la gestion des risques d'inondation tel que le PPTI le prévoit, **il sera important que les plans de gestion des risques d'inondation soient élaborés sur la base d'analyses de risque qui prendront en compte l'ensemble du cours d'eau visé.** Étant donné l'expertise développée par la CMM en matière de caractérisation du risque et son rôle de coordination et de planification à l'égard des cours d'eau métropolitains, la CMM collaborera activement avec les MRC et les agglomérations de son territoire pour s'assurer d'une telle vision intégrée, notamment pour tenir compte de l'ensemble des bassins versants concernés.
- Le projet de loi prévoit que les MRC seront responsables de l'élaboration des règlements régionaux visant à mettre en œuvre une planification de gestion des risques d'inondation. De nombreuses collaborations sont à prévoir avec la CMM, entre MRC partageant un même cours d'eau, de même qu'avec les MRC dont des cours d'eau sont situés à l'intérieur et à l'extérieur du territoire de la CMM. **Le projet de loi devrait également inclure la possibilité pour une MRC d'en déléguer la réalisation, en totalité ou en partie, à une communauté métropolitaine et de s'unir autour d'un cours d'eau partagé.**
- Dans le cadre de l'approbation des futurs règlements régionaux, le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation doit consulter, notamment, un comité national d'experts. Selon la CMM, **le rôle du comité national d'experts doit être redéfini autour d'un rôle-conseil en matière de suivi périodique de la gestion du risque d'inondation au Québec** et d'amélioration continue, plutôt que d'être limité à un rôle relatif à l'approbation de la réglementation régionale qui elle relève déjà de la conformité aux OGAT et du respect aux critères faisant partie du règlement provincial.

5. CONCLUSION

La CMM salue le pas important que représente le projet de loi 67 en vue de la mise en place d'une approche de gestion des zones inondables basées sur le risque. La CMM souligne plusieurs changements positifs par rapport au cadre actuel, notamment sur le plan de la cartographie.

La CMM est d'avis que l'approche par le risque doit s'inscrire dans la foulée des expériences observées ailleurs et viser, globalement, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens en zones inondables. Cet objectif global pourra être atteint par différentes mesures de résilience, d'immunisation, de protection et de relocalisation.

La CMM souligne l'importance des secteurs situés derrière les ouvrages de protection sur son territoire. Le cadre législatif et réglementaire devra permettre de moduler le niveau d'exposition afin de tenir compte d'une diminution drastique du niveau d'exposition derrière l'ouvrage et de l'apparition d'un risque nouveau, celui lié à la rupture de l'ouvrage.



La CMM souligne que la question des « ouvrages jouant un rôle de protection mais non conçus à cette fin » (ex. : voies ferrées, routes) devra être prise en compte dans le futur encadrement des ouvrages de protection et dans la modulation des niveaux d'exposition des territoires protégés. Il en est de même pour les infrastructures appartenant à un tiers et ne pouvant faire l'objet d'une délégation à une municipalité (ex. : ouvrages d'Hydro-Québec) et pour les infrastructures temporaires mises en place annuellement par les municipalités.

La CMM poursuivra sa collaboration active avec le gouvernement du Québec sur le comité consultatif pour participer à l'élaboration du cadre réglementaire à venir et avec les responsables de l'élaboration des divers guides qui encadreront l'action des municipalités et des MRC.