

Bas-Saint-Laurent, le 17 octobre 2024

Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

Objet : Réponse à la consultation publique 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* du ministère de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)

Monsieur le Ministre,

En réponse à la consultation pilotée par votre ministère sur le projet de modernisation du *Cadre réglementaire en milieux hydriques*, la Table régionale des élu-es municipaux du Bas-Saint-Laurent (TREMBSL) souhaite porter à votre attention des préoccupations partagées par ses membres et par les directions d'aménagement des huit MRC de la région.

Les positions exprimées dans cette lettre ne couvrent assurément pas toutes les problématiques relevées par les équipes spécialistes en aménagement de nos MRC; plusieurs d'entre elles déposeront d'ailleurs des réponses découlant d'une analyse technique de ce projet réglementaire en fonction de leurs réalités territoriales spécifiques, par le biais d'un mémoire ou par une contribution aux réponses préparées par nos associations municipales nationales.

La TREMBSL concentrera plutôt ses propos sur des enjeux d'ordre politique qui doivent être sérieusement considérés par vous, Monsieur le Ministre, afin que ce nouveau cadre réglementaire puisse être appliqué avec le coffre à outils qu'il requiert et selon un rythme qui respecte la capacité d'adaptation de nos communautés. Dans cet esprit, notre lettre mettra en évidence des enjeux qui nous apparaissent fondamentaux et prioritaires et qui portent sur :

- L'élaboration de la nouvelle cartographie des territoires;
- La sensibilisation et la préparation des communautés;
- La planification des ressources nécessaires à l'application du cadre réglementaire;
- L'intégration efficiente du cadre réglementaire dans les planifications territoriales.

Des recommandations et certaines pistes de solutions sont proposées pour faire face à ces enjeux.

Élaboration de la nouvelle cartographie des territoires

Les membres de la TREMBSL appuient votre volonté, Monsieur le Ministre, de sortir le Québec du régime transitoire en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022. Cette transition est incontournable pour soutenir nos efforts d'adaptation aux changements climatiques et pour améliorer la sécurité des personnes et des biens.

Cela dit, bien que nous comprenions votre urgence d'agir, il n'en demeure pas moins primordial que votre consultation puisse s'effectuer en présence des données probantes nécessaires à une prise de position éclairée. Les membres de la TREMBSL sont préoccupés du fait que votre ministère consulte sur un projet de règlement pour lequel il n'est pas possible d'en évaluer la portée sur nos territoires. En effet, rappelons que la première mesure du *Plan de protection du territoire face aux inondations* du MELCCFP¹ prévoit l'élaboration et la diffusion d'une cartographie de nouvelle génération pour 1) informer les personnes localisées sur le bord de l'eau de leur exposition aux risques d'inondation et de mobilité des cours d'eau; 2) soutenir la prise de décisions éclairées, sécuritaires et équitables en aménagement du territoire et pour la prévention des sinistres et 3) considérer les changements climatiques. Depuis 2021, la *Loi sur la qualité de l'environnement* octroie d'ailleurs au MELCCFP la responsabilité d'établir les limites des zones inondables et de mobilité des lacs et des cours d'eau pour l'ensemble du Québec. La Loi prévoit également que le ministre peut, par entente, déléguer à une entité municipale la responsabilité d'établir les limites de ces zones qui se trouvent sur son territoire.

En vertu de cette responsabilité, le MELCCFP a publié en 2024 un guide méthodologique qui détaille les exigences réglementaires ainsi que les processus techniques et scientifiques qui encadrent cette cartographie de nouvelle génération. Sa réalisation a été démarrée par la voie de l'initiative INFO-Crue². Dans ce cadre, un soutien technique et financier a été fourni à huit communautés plus vulnérables aux inondations, dont les régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Les municipalités bas-laurentiennes ne font toutefois pas partie des communautés ciblées.

À l'instar de plusieurs autres municipalités du Québec, la cartographie de nouvelle génération n'est pas entamée sur les territoires bas-laurentiens, et ce, notamment en raison du coût élevé de réalisation qui, pour notre région, est exacerbé en raison de l'étendue du territoire. Ainsi, considérant les niveaux de ressources financières et techniques devant être mobilisées pour réaliser cette cartographie selon les exigences méthodologiques imposées, il est peu probable que nos entités municipales soient en mesure de réaliser cet exercice en l'absence d'un soutien financier et d'expertises conséquent de la part du MELCCFP. Pour ces raisons, il y a là, selon nous, un défaut de consultation qui mérite d'être corrigé.

¹ MELCCFP (2020) [Plan de protection du territoire face aux inondations : des solutions durables pour mieux protéger nos milieux de vie.](#)

² MELCCFP. [Initiatives de cartographie des zones inondables et de mobilité et de cartographie prévisionnelle.](#)

Conséquemment, la TREMBSL recommande au ministre de prioriser l'action de son ministère à l'élaboration et à la diffusion de la nouvelle cartographie des territoires et, advenant la délégation de cette responsabilité aux entités municipales, que le ministère mette à leur disposition les ressources financières et d'expertises nécessaires à l'accomplissement de ce nouveau mandat.

Sensibilisation et préparation des communautés

Le quatrième objectif du *Plan de protection du territoire face aux inondations* vise à favoriser « l'appropriation des connaissances et des informations relatives aux inondations par les citoyens, les experts et les décideurs ». Dans ce Plan, le MELCCFP précise que l'appropriation de ces connaissances « constitue le dénominateur commun de la prévention des risques naturels et du risque d'inondations en particulier » et que « chacun doit être en mesure de prendre conscience de sa propre vulnérabilité ainsi que des consignes à suivre et comportements à adopter face aux risques d'inondations. » (P. 25). La TREMBSL appuie pleinement cet objectif. Le ministère prévoit d'ailleurs plusieurs mesures pour favoriser une communication transparente et une prise de décision éclairée.

Au regard des citoyen-nes, le besoin va au-delà d'un exercice de communication. À notre avis, il y a lieu, d'une part, de travailler à la sensibilisation des populations qui habitent près d'un cours d'eau, mais aussi de leur offrir un accompagnement conséquent. Ce travail est pour nous urgent et il doit avoir préséance à la mise en vigueur des modifications réglementaires. Les populations doivent d'abord être bien préparées (matériellement et psychologiquement) pour pouvoir mobiliser leur capacité d'adaptation aux changements découlant du cadre réglementaire.

Les municipalités et MRC peuvent appuyer ce travail et assurer la liaison avec les communautés, mais ce rôle ne fait pas partie de leurs responsabilités. Le leadership communicationnel et la mise en place d'outils et de services d'accompagnement reviennent au gouvernement du Québec et au MELCCFP. Entreprendre dès maintenant une telle démarche, en commençant par une campagne de sensibilisation nationale sur la base d'une cartographie à jour, nous apparaît être une action pertinente pour favoriser l'acceptabilité sociale et la préparation des communautés.

À ce propos, il s'avère selon nous opportun de prendre appui sur les résultats d'un vaste projet de recherche menée récemment par le CISSS du Bas-Saint-Laurent (2023) sur la santé et l'adaptation des populations aux changements climatiques³. Ce projet a permis l'élaboration d'un cadre de référence de la vulnérabilité populationnelle aux changements climatiques (P. 171). Ce cadre est composé de plusieurs indicateurs qui mesurent la capacité d'adaptation des populations

³ Turgeon-Pelchat, C., Dodeler, C., Savard, A., Turcotte, S. et Aubé-Maurice, J. (2023). [*Santé et adaptation aux changements climatiques au Bas-Saint-Laurent. Volet Évaluation de la vulnérabilité populationnelle régionale aux changements climatiques \(VRAC\)*](#). Direction de la santé publique du Bas-Saint-Laurent. Centre intégré de santé et de services sociaux du Bas-Saint-Laurent.

aux aléas climatiques. Il définit l'évaluation des niveaux de préparation et de l'adaptation individuelle par la voie d'indicateurs tels que 1) la disponibilité et la qualité des outils et des moyens permettant de repérer les personnes vulnérables aux aléas; 2) le niveau de connaissance et de mobilisation des populations sur les risques associés aux changements climatiques; 3) la préparation des populations pour faire face à ces changements et leur possession des ressources personnelles, matérielles et sociales nécessaires.

À la lumière de ce guide développé par nos expert·es de la santé publique, il apparaît précipité et risqué de prioriser la mise en application d'un nouveau cadre réglementaire, alors que les outils permettant de repérer les personnes à risque ne sont pas prêts et que les niveaux de connaissance et de préparation des populations sont insuffisants. Cette approche ne peut que générer de l'insécurité et inciter des réactions contraires à l'intérêt collectif et à l'atteinte de nos objectifs communs, soit la protection des communautés et la prévention des risques liés aux inondations.

Conséquemment, la TREMBSL recommande au ministre d'engager dès maintenant son ministère et les organismes locaux et régionaux qu'il soutient (OBV, CRE) dans une démarche de sensibilisation et d'accompagnement des populations au regard des zones inondables, des impacts qu'elles doivent anticiper et des mesures de protection et de prévention à déployer. Cette démarche doit être sérieusement prise en charge par le gouvernement en amont de la mise en vigueur du cadre réglementaire et prioriser les communautés directement touchées et plus vulnérables.

Planification des ressources nécessaires à la mise en application du cadre réglementaire

Dans son *Plan de protection du territoire face aux inondations*, le MELCCFP affirme que « le Québec peut compter sur des technologies et des expertises poussées pouvant conduire à une connaissance très fine du territoire, tant en ce qui a trait aux zones inondables qu'en ce qui concerne le cadre bâti et ses vulnérabilités. » (P. 24). Toujours sous le quatrième objectif du Plan, on retrouve une série de mesures qui visent à rendre disponibles ces expertises et à outiller les acteurs de première ligne, dont le personnel municipal et professionnel, en lien avec l'application du nouveau cadre réglementaire. Pour cela, le Plan propose de mobiliser et de rendre disponibles des données utiles, tout en bonifiant l'offre de formation nécessaire à leur utilisation efficiente.

La TREMBSL appuie pleinement cet objectif. Le soutien des équipes municipales est un aspect fondamental à la mise en œuvre réussie du nouveau cadre réglementaire. Or, vous conviendrez, Monsieur le Ministre, que le cadre réglementaire proposé est extrêmement complexe. D'autant plus que son application sollicite parfois des expertises et des interventions multisectorielles ainsi qu'un travail de concordance ou de collaboration intermunicipale. Cette complexité élevée appelle à la mobilisation de nouvelles ressources municipales détenant les qualifications requises pour répondre avec compétences aux différents niveaux d'exigences. Ceci représente un défi de taille pour nos territoires. La région du Bas-Saint-Laurent est composée de 113 municipalités locales, dont près de 40% comptent moins de 500 habitants. Celles-ci ne disposent assurément pas des ressources ni de l'expertise nécessaire au sein de leurs équipes pour s'approprier ces

nouveaux outils et connaissances et pour les mettre en application, tout en répondant aux multiples questions ou incriminations soulevées par les citoyen·nes touché·es.

Pour appuyer les municipalités locales face à la diversité de situations qu'elles doivent traiter, il importe de leur offrir un support matériel continu et évolutif. À ce titre, le MELCCFP pourrait produire des outils d'orientation, comme des fiches situationnelles ou des dispositions interprétatives. De tels outils favoriseraient un traitement réglementaire plus homogène et limiteraient le fardeau administratif du ministère en matière de Q & R. De fait, ce type de support donne aux intervenants municipaux l'orientation du législateur au bénéfice de la société civile.

À cet égard, nous constatons que le nouveau cadre réglementaire sollicite presque exclusivement les municipalités locales, à l'exception de la planification des risques liés aux inondations et des ouvrages afférents. Le choix de cibler les MRC aux fins de la planification de ces risques et ouvrages nous apparaît pleinement cohérent avec leur mission. Cependant, nous sommes d'avis que les MRC pourraient élargir la portée de leur contribution et accroître l'efficacité de la mise en application du cadre réglementaire si les municipales locales avaient la possibilité de leur déléguer certaines des responsabilités qui leur sont dévolues.

En effet, l'absence de modalités permettant aux municipalités locales de déléguer des parties de l'application du nouveau cadre aux MRC porte atteinte à la collégialité installée entre ces entités municipales. En outre, la présence de cette limitation au 2^e article du projet de règlement nous apparaît de nature à contrevenir au cadre et à l'esprit des dispositions de la *Loi sur les compétences municipales* en matière de gestion des milieux hydriques par les MRC. En permettant aux municipalités locales de déléguer certaines compétences aux MRC, le ministère faciliterait la concordance réglementaire en matière de gestion de l'écoulement normal de l'eau et la mise en œuvre des dispositions connexes à cette compétence propre aux MRC.

Monsieur le Ministre, avec ce nouveau cadre réglementaire, votre ministère délègue de ses responsabilités aux municipalités locales et, en partie, aux MRC. Ces responsabilités viennent avec des risques juridiques et des attentes sociales élevées qui dépassent les champs de compétences municipales. Il est donc requis de fournir des moyens adéquats et équitables pour permettre aux municipalités locales et aux MRC de bien comprendre ce cadre, de le mettre en application avec précaution, d'effectuer les suivis des interventions attendues et d'appliquer les sanctions en cas d'infraction. En l'absence de moyens fournis à tous les territoires, les citoyen·es ne seront pas protégés de façon égale, au détriment encore une fois des milieux ruraux et dévitalisés.

Conséquemment, la TREMBSL recommande au ministre de déployer les ressources financières, de même que le support interprétatif et la possibilité de déléguer pour les municipalités locales, là où elles le jugent pertinent, différentes compétences à leurs MRC respectives, et ce, pour qu'elles puissent exercer correctement les nouvelles responsabilités dévolues par ce cadre réglementaire et qu'elles soient en mesure d'intervenir adéquatement face aux questions juridiques et aux besoins sociaux qui en découleront.

Intégration efficiente du cadre réglementaire dans les planifications territoriales

Les bassins versants de notre région drainent l'eau de nombreux lacs et rivières jusqu'au fleuve Saint-Laurent et au fleuve Saint-Jean, nommé *Wolastoq* par la Nation Wolastoqiyik Wamsipekuk. Selon les données du MELCCFP⁴, les bassins versants des rivières Matapédia, Madawaska, Matane, Mitis et Rimouski couvrent à eux seuls une superficie supérieure à 1 600 km² chacun. À cela s'ajoute les bassins versants des rivières du Loup, des Trois-Pistoles et Ouelle. Le Bas-Saint-Laurent est aussi couvert de plusieurs plans d'eau d'importance, dont les lacs Matapédia, Mitis, Squatec, Long, Pohénégamook, ainsi que le majestueux Lac Témiscouata d'une superficie de 66,8 km² à la tête de la rivière Madawaska, qui alimente ensuite le fleuve Saint-Jean (*Wolastoq*).

Ce réseau hydrologique réparti sur tout le territoire, de même que la proximité du Fleuve, place les enjeux relatifs aux inondations, à l'érosion des rives et à la submersion côtière au cœur des préoccupations régionales et de nos contraintes en aménagement du territoire. Il est bien sûr de la responsabilité de nos entités municipales d'intégrer les nouveaux règlements sur les milieux hydriques de manière cohérente avec les autres planifications dont elles ont la charge. Cet exercice n'est évidemment pas simple dans le contexte où les exigences réglementaires de planification territoriale sont déjà nombreuses. À ce titre, mentionnons d'abord la révision des schémas d'aménagement, qui doit être réalisée d'ici trois ans en conformité avec les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), auxquelles s'ajoutent les Plans climat, les Plans régionaux des milieux humides et hydriques, ainsi que les *Plans régionaux de résilience face aux sinistres*, pour ne nommer que ceux-ci. Dans ces planifications, les MRC sont tenues notamment d'identifier les zones de contraintes, les risques liés aux changements climatiques et à la sécurité civile et de prévoir des mesures de protection, d'atténuation et d'adaptation. Ajoutons que certaines d'entre elles nécessitent en plus un travail de concordance des plans municipaux, ce qui complexifie d'autant plus l'exercice.

Nous sommes d'avis que ces planifications sont d'une grande importance pour garantir l'aménagement de nos territoires de manière responsable, sécuritaire et résiliente. Elles sont de la responsabilité légale de nos MRC, qui réalisent ces exercices avec diligence et compétence. Or, pour favoriser un aménagement cohérent au regard des zones inondables et submersibles, les MRC doivent pouvoir s'appuyer sur des données géospatiales et une cartographie à jour, organisées de manière pertinente pour ses utilisateurs. L'accès de nos aménagistes à des outils adéquats et à des services communs pour appuyer l'analyse et la modélisation permettra une réelle intégration des zones de contraintes selon les différentes vocations et une plus grande agilité au regard des interventions, souvent multisectorielles, à prévoir.

Conséquemment, la TREMBSL recommande au ministre de mandater son ministère dans un travail de préparation et d'organisation des données géospatiales pour permettre aux entités municipales d'en faire une utilisation efficiente aux fins de toutes les planifications territoriales requises. La TREMBSL recommande également au ministre de s'assurer que

⁴ MELCCFP. [Portrait régional de l'eau pour la région du Bas-Saint-Laurent.](#)

des services communs d'analyse et de modélisation soient disponibles pour les territoires qui n'ont pas les moyens de s'en doter.

Monsieur le Ministre, nous souhaitons conclure cette lettre en réitérant notre appui à la mise en place d'un régime permanent pour garantir la protection des territoires face aux inondations et nous saluons cette volonté gouvernementale. Cependant, ces territoires que nous voulons protéger sont habités par des communautés, dont plusieurs sont vulnérables et dévitalisées. Nos élu-es municipaux ont donc tenu à vous sensibiliser à cette réalité qui est la nôtre et ils vous invitent à revoir la planification et les ressources dévolues à la mise en application de ce nouveau régime, en collaboration avec nos entités municipales, pour garantir une protection équitable de toutes les communautés québécoises touchées.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.



Bruno Paradis
Président

À propos de la Table régionale des élu-es municipaux du Bas-Saint-Laurent

La Table régionale des élu-es municipaux du Bas-Saint-Laurent a été créée en mai 2019. Ce lieu de concertation regroupe les huit préfets et préfètes des MRC bas-laurentiennes et les 10 maires et mairesses des cités régionales ou des municipalités de centralité. La Table est l'interlocutrice politique privilégiée de toute une région auprès des gouvernements supérieurs, afin de promouvoir les priorités régionales.

Pour information :

Sophie Duchaine
Coordonnatrice de la Table régionale des élu-es municipaux du Bas-Saint-Laurent
sduchaine@crdbsl.org
581-246-0438