

PAR COURRIEL

Québec, le 15 octobre 2024

Monsieur Benoît Charette
Ministre de l'Environnement, de la Lutte contre
les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
Édifice Marie-Guyart
675, boulevard René-Lévesque Est
30^e étage
Québec (Québec) G1R 5V7

Objet : Projets de règlement sur les milieux hydriques et sur les ouvrages de protection contre les inondations

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance des projets de règlement en objet, publiés le 19 juin 2024. D'entrée de jeu, je tiens à préciser que je partage les visées du cadre réglementaire modernisé. J'accueille donc favorablement le souci d'accroître la protection des personnes et des biens dans un contexte de changements climatiques et je salue les efforts déployés pour le maintien des fonctions écologiques des rives, du littoral, des zones inondables et de mobilité.

Après analyse, je souhaite toutefois vous faire part de mes commentaires sur le processus de cartographie des zones inondables et de mobilité, ainsi que sur l'immunisation des résidences qui s'y trouvent.

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

1. Échéancier pour réaliser la cartographie

Dans la lettre que je vous ai fait parvenir le 6 avril 2023 concernant diverses modifications règlementaires en matière d'environnement², je faisais part de ma préoccupation concernant l'absence d'échéancier pour la réalisation des cartes des limites des zones inondables. Je demeure conscient de l'ampleur des travaux à réaliser et de leur complexité. Cependant, je réitère que l'absence de date butoir formelle fait peser une incertitude déraisonnable sur les citoyens et les citoyennes.

Selon le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le délai pour réaliser la cartographie d'un bassin versant est de deux à quatre ans. Toujours selon ces prévisions, 80 % des municipalités auront terminé leur cartographie d'ici le printemps 2025, soit lors de l'entrée en vigueur prévue du nouveau cadre règlementaire.

Cependant, puisque l'application des règles prévues par le cadre règlementaire modernisé dépend de la complétion de la cartographie des zones inondables et de mobilité, je crains que certaines régions soient visées de façon indéfinie par le régime transitoire actuellement en vigueur. Or, celui-ci est moins précis et ne permet pas l'adaptation des exigences règlementaires aux réalités d'une population et d'un territoire donnés grâce à l'élaboration d'un *Plan de gestion des risques liés aux inondations*.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs établisse une date butoir pour la réalisation de la cartographie des zones inondables et de mobilité.

2. Absence de processus de révision

Je remarque qu'outre la révision aux 10 ans prévue par l'article 46.0.2.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, ni la Loi, ni le cadre règlementaire ne prévoient de possibilité de révision de la cartographie sur demande. Or, dans le cadre de l'application du régime transitoire, j'ai reçu des plaintes dans lesquelles les citoyens alléguaient des erreurs dans la cartographie.

Lors du traitement de ces plaintes, le MELCCFP nous avait affirmé qu'il prévoyait intégrer cette préoccupation dans sa réflexion. Toutefois, je constate que cela ne s'est pas concrétisé. Ainsi, selon le cadre législatif et règlementaire actuel, une personne ou une communauté (par exemple des Premières Nations ou Inuit) qui souhaite faire réviser la délimitation d'une zone inondable ou de mobilité doit déposer un pourvoi en contrôle

² Protecteur du citoyen, *Lettre à M. Benoit Charrette, ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs*, 6 avril 2023, p. 3-4.

judiciaire du décret qui l'établit. Ce processus est coûteux et complexe. Je suis d'avis qu'un processus plus simple, axé sur la déjudiciarisation, offrirait un recours rapide, gratuit et efficace pour les citoyens et les citoyennes. Cela permettrait aussi aux communautés Premières Nations et Inuit de faire valoir la prise en compte de leur expertise, de leurs savoirs et de leurs droits si elles jugent que ceux-ci n'ont pas été considérés adéquatement, et ce, sans devoir aller devant les tribunaux.

En ce sens, j'estime que l'expérience du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) dans le cadre de la réforme cadastrale peut être une source d'inspiration. Lors du suivi de la réforme cadastrale, la Commission de l'administration publique a invité le MRNF à « propose[r] un mécanisme d'arbitrage ou de règlement des différends »³. Le MRNF a donc mis en place le Comité de révision du plan cadastral sur lequel siègent trois arpenteurs-géomètres différents de celui ayant effectué la rénovation cadastrale. J'estime que ce processus est intéressant du point de vue de l'équité procédurale puisqu'il permet à chaque partie de présenter ses observations devant un comité indépendant.

Selon ma compréhension, le MELCCFP ne prévoit aucune possibilité de révision similaire pour un citoyen ou une citoyenne ou une communauté Première Nation ou Inuit qui serait victime d'une erreur de cartographie ou qui estime que la méthodologie a été appliquée de façon incorrecte. Je suis donc d'avis qu'un processus de révision est incontournable.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs élabore et mette en place un processus simple et accessible de révision de la cartographie des zones inondables et de mobilité.

3. Immunisation des résidences situées en zone inondable et de mobilité

Un des objectifs spécifiques de la modernisation du cadre réglementaire qui m'interpelle particulièrement est d'accroître la résilience de la population québécoise face aux inondations. En effet, ma prédécesseuse a été à même de constater les impacts majeurs des inondations sur la vie des citoyens et les citoyennes qui ont fait appel au Protecteur du citoyen lors des crues de 2017 et de 2019. En ce sens, je salue l'évolution vers une approche de gestion des risques en matière d'inondations et de mobilité des cours d'eau puisqu'elle devrait permettre de limiter les dommages causés par la survenue de ce type d'aléa dans le futur.

J'estime cependant que le cadre réglementaire est perfectible. La publication de la cartographie des zones inondables et de mobilité est une première étape structurante. L'adoption de nouvelles normes réglementaires en est une autre. Pour atteindre ses

³ Commission de l'administration publique, *Vingtième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, juin 2008, p. 14.

objectifs de résilience et d'adaptation dans un contexte de changements climatiques, le MELCCFP doit aussi pouvoir compter sur la mobilisation des citoyens et des citoyennes. Ils et elles se situent en première ligne d'une stratégie de prévention et de gestion des risques.

Actuellement, une aide gouvernementale est disponible pour les citoyens et les citoyennes par le biais du *Programme général d'assistance financière lors de sinistres* qui s'adresse aux personnes touchées par un sinistre non couvert par une assurance de dommages. En apprenant qu'ils se situent dans une zone dorénavant considérée comme inondable ou de mobilité, des personnes n'ayant pas vécu d'inondation pourraient vouloir immuniser leur résidence de façon préventive. Toutefois, ces personnes n'ont actuellement accès à aucune aide financière ni aucun accompagnement technique pour ce faire. Il en est de même pour celles qui ont vécu une inondation, mais qui ne sont pas couvertes par le programme d'assistance.

Afin d'atteindre l'objectif de résilience du cadre réglementaire modernisé, je considère qu'un programme d'assistance technique et financière devrait être accessible aux propriétaires de bâtiments existants en zone inondable ou de mobilité qui souhaitent réaliser des travaux préventifs d'immunisation.

Les ministères et organismes du gouvernement du Québec ainsi que différents partenaires tels les municipalités ou Hydro-Québec déploient déjà des programmes qui visent à soutenir les propriétaires d'un immeuble résidentiel dont l'intégrité est menacée ou qui pourrait bénéficier d'une mise aux normes. Parmi ceux-ci, je retiens les programmes en matière d'efficacité énergétique et ceux qui concernent le mэрule, la pyrrhotite et les lézardes.

Je constate que ces programmes ont des objectifs similaires à ceux du cadre réglementaire modernisé en matière d'intégrité des bâtiments, de résilience et de sensibilisation de la population. Il s'agit d'aides gouvernementales offertes aux personnes dont le projet répond aux critères fixés et qui en font la demande. Selon moi, ces expériences devraient servir d'inspiration pour l'élaboration d'un programme d'accompagnement des propriétaires de résidences situées en zone inondable ou de mobilité.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 **Que** le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation développent un programme d'accompagnement technique et financier pour les propriétaires qui souhaitent immuniser leur résidence située en zone inondable ou de mobilité afin de favoriser la mise en œuvre des objectifs du cadre réglementaire modernisé.

En conclusion, les bonifications recommandées visent à favoriser une transition harmonieuse et réussie vers le cadre réglementaire modernisé, le tout dans le respect des droits des personnes qui sont exposés aux aléas d'inondation et de mobilité des cours d'eau.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M^{me} Maité Blanchette Vézina, ministre des Ressources naturelles et des Forêts
- M. André Lamontagne, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- M^{me} Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales
- M^{me} France-Hélène Duranceau, ministre responsable de l'Habitation
- M^{me} Marie-Josée Lizotte, sous-ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
- M^{me} Anne Racine, sous-ministre des Ressources naturelles et des Forêts
- M. Bernard Verret, sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- M. Nicolas Paradis, sous-ministre des Affaires municipales et de l'Habitation
- M^{me} Nathalie Belhumeur, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement
- M. Philippe Brassard, secrétaire de la Commission des institutions