

MÉMOIRE

PROJET DE DÉCRET - ZONE D'INTERVENTION SPÉCIALE ARR. L'ÎLE-BIZARD-SAINTE-GENEVIÈVE



Division Urbanisme, permis et inspections

406, montée de l'Église
L'Île-Bizard, H9C 1G9

Introduction

Les crues printanières de 2017 et 2019 ont été dévastatrices dans plusieurs régions du Québec. En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le Gouvernement du Québec a adopté un projet de décret le 17 juin dernier. Ce projet vise à déclarer une Zone d'intervention spéciale (ZIS) dans le but de mieux gérer les plaines inondables. Le processus d'adoption prévoit une consultation, laquelle aura lieu le 4 juillet 2019 dans différentes régions de la province simultanément.

En 2017 comme en 2019, plusieurs secteurs riverains de l'arrondissement L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève ont été inondés lors des crues printanières ayant comme résultats des résidences affectées, de nombreux citoyens évacués et des routes condamnées. Il n'est pas étonnant que différents secteurs riverains de l'arrondissement soient inclus à la zone identifiée au projet de décret.

Ainsi, ce mémoire est produit dans le cadre des consultations du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation concernant le projet de décret déclarant une Zone d'intervention spéciale (ZIS). Le contenu découle d'informations recueillies lors de rencontres avec des citoyens affectés par les crues de 2017 et de 2019, de réflexions d'élus de l'arrondissement, ainsi que du travail de la Division Urbanisme, permis et inspections de l'arrondissement.

Ce mémoire est divisé en trois thématiques, lesquelles sont priorisées par importance. Dans un premier temps, les limites de la ZIS sont remises en question. Par la suite, des clarifications sont demandées quant à certains thèmes utilisés dans le projet de décret et, par renvoi, dans la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. La dernière thématique abordée porte sur les ouvrages de protection collectifs et individuels.

1 - Limites de la Zone d'intervention spéciale



Les documents accompagnant le projet de décret mentionnent que le périmètre de la ZIS a été établi afin d'englober les zones inondables 0-20 ans et les territoires inondés en 2017 et ceux inondés en 2019.¹ Toutefois, après avoir analysé les limites actuelles de la ZIS pour le territoire de l'arrondissement, il semble que celles-ci englobent des secteurs ne correspondant pas à ces critères.

En se référant au plan ci-dessus, la ZIS intègre de nombreuses propriétés qui n'ont pas été affectées par les inondations de 2017. Selon notre expérience, la ligne de crue de 2017 produite par le Service incendie de Montréal est la source de donnée la plus fidèle à la réalité de notre territoire. Bien que la ligne de crue de 2019 ne soit pas encore disponible, il est toutefois possible de se référer aux images aériennes de la CMM prises durant les crues de cette année.

¹ [Mise en place projetée d'une zone d'intervention spéciale, MAMH \(2019\)](#)

Ainsi, nous pouvons déterminer que, à quelques exceptions près, les propriétés affectées par la crue 2019 sont essentiellement les mêmes qu'en 2017. Si on compare la ZIS dans le secteur représenté au plan de la page précédente avec la ligne du SIM de 2017, c'est plus de 200 propriétés qui sont ajoutées à la zone, et ce, pour ce secteur uniquement. Ces propriétés ne sont pas en zone 0-20 ans et n'ont pas été affectées en 2017 et 2019 par les inondations.

La Direction de l'urbanisme de la Ville de Montréal a produit des cartes des différents secteurs du territoire de la ville touchés par la ZIS. Ces cartes en annexe comparent la ZIS avec les différentes zones inondables applicables au territoire montréalais et mettent en lumière les secteurs où la ZIS et les zones inondables ne concordent pas.

Depuis l'annonce du projet de décret, de nombreux citoyens inquiets sont entrés en communications avec l'arrondissement pour avoir plus d'informations. Certains d'entre eux sont tracassés par les implications d'une telle réglementation, anticipant notamment des impacts négatifs sur leurs assurances et la valeur de leur propriété. Les normes prescrites par le projet de décret sont très contraignantes et ne devraient s'appliquer que sur un territoire identifié par une étude rigoureuse du territoire et s'appuyer sur des données fiables et précises. Nous sommes d'avis que d'autres sources de données pourraient permettre d'établir une zone davantage fidèle à la réalité et de s'assurer de ne toucher des propriétés réellement à risque.

Le service de la géomatique de la ville de Montréal pourra vous transmettre la ligne d'inondation de 2017 ainsi que les zones inondables de faible et de grand courant.

2 - Des clarifications à apporter

Le projet de décret déclarant une Zone d'intervention spéciale (ZIS) comporte plusieurs aspects méritant des précisions. Dans un premier temps, il serait important de détailler le processus de traitement des demandes de permis et certificats déposés avant la publication du projet de décret. Ensuite, certains termes ou certaines expressions dont les définitions sont absentes ou incomplètes devraient être éclaircis. Ces précisions sont importantes afin d'assurer l'applicabilité du décret et favoriser l'atteinte des objectifs visés. Les enjeux relatifs aux demandes de permis et certificats déposés avant le 17 juin 2019, les types de travaux de réfection, aux « travaux majeurs » et à différentes mesures d'immunisation sont détaillés dans les paragraphes qui suivent.

Demandes de permis et certificats

Un certain flou entoure l'effet de gel et le traitement des différentes demandes faites avant et après le 17 juin 2019. Le décret devrait spécifier que les demandes de permis et de certificats substantiellement complètes et conformes déposés avant la publication du projet de décret, soit le 17 juin 2019, peuvent être émis.

Travaux de reconstruction et de réparation

La définition de l'expression « travaux de reconstruction » faite au paragraphe 1. a) du projet de décret ne concerne que les travaux de réfection visant des bâtiments devant faire l'objet d'une évaluation des dommages et dont ces dommages sont supérieurs à 50% du coût neuf. Le paragraphe 1.b) du projet de décret définit les « travaux de réparation » comme étant « tous les travaux de réfection qui ne sont pas des travaux de reconstruction ».

Or, selon ces définitions, des travaux de réfection sur un ouvrage entreraient donc dans la catégorie des « travaux de réparation », et par le fait même, seraient autorisés par le paragraphe 3 du projet de décret. Le cas échéant, il serait pertinent de le spécifier clairement. Si ce n'est pas le cas, il serait nécessaire de modifier ces définitions pour y inclure la notion d'ouvrages.

Travaux majeurs

Le projet de décret comprend une réglementation d'aménagement et d'urbanisme qui fait référence à la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI) afin d'autoriser différentes interventions dans les zones identifiées :

Extrait du projet de décret

« 2° sur le littoral, sont interdits toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux, y compris de remblai, à l'exclusion des interventions prévues au paragraphe 3.3 de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables;

3° à l'intérieur du périmètre de la zone d'intervention spéciale, à l'exclusion du littoral, sont interdits toutes les constructions, tous les ouvrages et tous les travaux, y compris de reconstruction d'ouvrages ou de constructions atteints par une inondation, à l'exclusion :

a) des interventions prévues au paragraphe 4.2.1 de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables;

b) des travaux de réfection, sans agrandissement, d'une construction existante qui est accessoire à un bâtiment principal;

4° les constructions et les ouvrages qui ne sont pas interdits en vertu des paragraphes 2° ou 3° doivent être immunisés conformément à l'annexe 1 de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables; la réalisation de travaux majeurs sur une construction ou un ouvrage doit entraîner l'immunisation de l'ensemble de celle-ci ou de celui-ci et, lorsque ces travaux sont réalisés sur un bâtiment résidentiel, l'immunisation doit également respecter les normes prévues à l'annexe 3; » nos soulignés

Extrait de la PPRLPI

4.2.1. a) les travaux qui sont destinés à maintenir en bon état les terrains, à entretenir, à réparer, à moderniser ou à démolir les constructions et ouvrages existants, à la condition que ces travaux n'augmentent pas la superficie de la propriété exposée aux inondations; cependant, lors de travaux de modernisation ou de reconstruction d'une infrastructure liée à une voie de circulation publique, la superficie de l'ouvrage exposée aux inondations pourra être augmentée de 25% pour des raisons de sécurité publique ou pour rendre telle infrastructure conforme aux normes applicables; dans tous les cas, les travaux majeurs à une construction ou à un ouvrage devront entraîner l'immunisation de l'ensemble de celle-ci ou de celui-ci; nos soulignés

Ce projet de décret permet les différentes interventions prévues aux articles 3.3 et 4.2.1. de la PPRLPI à l'intérieur du périmètre de la ZIS. Plus précisément, l'article 4.2.1. a) autorise certains types de travaux à la condition que ceux-ci « n'augmentent pas la superficie de la propriété exposée aux inondations », tout en spécifiant que "dans tous les cas, les travaux majeurs à une construction ou à un ouvrage devront entraîner l'immunisation de l'ensemble de celle-ci ou de celui-ci". Donc, la PPRLPI impose l'immunisation d'une construction ou d'un ouvrage seulement en cas de « travaux majeurs », sans définir directement ce qualificatif.

Le Guide d'interprétation de la PPRLPI permet de mieux comprendre l'idée sous-jacente à l'article 4.2.1. a). On peut y lire :

Extrait du Guide d'interprétation de la PPRLPI

« Cette disposition de la Politique rappelle un principe du droit municipal à l'effet que l'on peut entretenir des constructions ou des ouvrages existants même si ceux-ci sont dérogatoires à la réglementation. Ce principe s'étend aux réparations, aux modernisations et aux démolitions.

Au sens de cet article, l'agrandissement d'une construction ou d'un ouvrage existant qui n'augmente pas la superficie de la propriété exposée aux inondations, c'est-à-dire qui est situé au-dessus de la cote de récurrence de 100 ans, est considérée comme étant une modernisation. Ainsi, l'ajout d'un étage ou d'une section en porte-à-faux est permis. Toutefois, il est important de se référer à la réglementation municipale, car celle-ci pourrait considérer ces travaux comme un agrandissement et l'interdire ou en prescrire des modalités. »

Le guide permet de faire une distinction claire entre ce qui constitue un agrandissement et une modernisation en se basant sur l'augmentation ou non de la superficie touchée par les inondations (sous la cote de récurrence 100 ans). Toutefois, bien que le guide aide à départager les travaux autorisés de ceux ne le sont pas, il ne précise pas ce qu'on entend par travaux majeurs, lesquels nécessitent l'immunisation.

En plus de rendre applicables par renvoi certaines parties de la PPRLPI, le projet de décret emploie aussi cette expression en spécifiant au paragraphe 4 que « la réalisation de travaux majeurs sur une construction ou un ouvrage doit entraîner l'immunisation de l'ensemble de celle-ci ou de celui-ci et, lorsque ces travaux sont réalisés sur un bâtiment résidentiel, l'immunisation doit également respecter les normes prévues à l'annexe 3 ». Le projet de décret n'apporte aucune précision supplémentaire permettant de déterminer du caractère « majeur » de travaux sur une construction ou ouvrage.

Autant dans la PPRLPI que dans le projet de décret, aucun principe ou détail ne permet d'établir les critères pour déterminer si des travaux se qualifient de « majeurs ». Pourtant, cet élément est central à l'application des normes prescrites. Différentes voies pourraient permettre d'évaluer la question, comme la valeur des travaux, la proportion du bâtiment qui est affectée, l'augmentation de la superficie de plancher, du volume ou de la superficie habitable. Par exemple, le Règlement de zonage (CA28 0023) de l'arrondissement L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève n'emploie pas cette expression, mais spécifie plutôt : "dans le cas d'une augmentation de plus de 50 % de la superficie ou du volume d'origine de la construction ou de l'ouvrage ou de la reconstruction des fondations d'un bâtiment principal". À notre avis, il serait nécessaire de mieux exprimer l'intention derrière l'utilisation de cette expression. Les exemples suivants permettent d'illustrer nos questionnements en utilisant des exemples concrets :

Travaux sur une propriété résidentielle

Dans le cas où d'un propriétaire désire agrandir sa propriété en hauteur, ces travaux sont considérés comme une modernisation d'une construction existante en vertu de la PPRLPI. Ainsi, ces travaux pourraient être autorisés, car ils n'entraînent aucune augmentation de la superficie exposée aux inondations. Toutefois, est-ce que l'ajout d'un second étage à un bâtiment constitue des travaux majeurs? Y-a-t'il une distinction à faire si la proportion de planchers supplémentaire correspond à 10% vis-à-vis 50% de la superficie d'origine? Est-ce que ce que l'immunisation de l'ensemble de son bâtiment est requise?

Cas d'une voie publique

Selon le Guide d'interprétation de la PPRLPI, la reconstruction d'une rue ne constitue pas une modernisation, mais plutôt un nouvel ouvrage, lequel pourrait être autorisé seulement que par dérogation.²

Le paragraphe 4 du projet de décret établit que « les constructions et les ouvrages qui ne sont pas interdits en vertu des paragraphes 2 et 3 doivent être immunisés ». Ainsi, la reconstruction d'une voie publique ne serait pas autorisée par l'un de ces deux paragraphes, mais plutôt par l'extrait suivant :

Extrait du projet de décret

« que des normes municipales qui visent à permettre une intervention prévue au paragraphe 4.2.2 de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables sont compatibles avec la réglementation prévue dans le présent décret lorsque cette intervention fait l'objet d'une dérogation conformément aux dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ».

Donc, une reconstruction de voie publique pourrait être autorisée par une dérogation en vertu des articles 4.2.2. a) ou 4.2.2. b) de la PPRLPI selon le cas.³ Or, l'article 4.2.2. a) fait état de projets d'élargissement, de rehaussement, d'entrée et de sortie de contournement et de réaligement. La reconstruction n'est pas spécifiquement mentionnée.

² Guide d'interprétation de la PPRLPI (2015, p.63)

³ Guide d'interprétation de la PPRLPI (2015, p.63)

Par ailleurs, il s'agit probablement de travaux majeurs, donc l'ouvrage devrait être immunisé. Néanmoins, il n'est pas évident de déterminer quelles mesures d'immunisations devront être appliquées. D'un côté, le projet de décret fait référence aux mesures de l'Annexe 1 de la PPRLPI. Cependant, ces mesures sont difficilement transposables à ce type d'ouvrage. Pour déterminer les mesures applicables, faut-il considérer que le terme « rez-de-chaussée » correspond au seuil de la rue? L'immunisation de certaines rues sur le territoire de l'arrondissement situées dans la ZIS pourrait impliquer une augmentation d'un mètre du seuil par rapport à la situation actuelle. D'un autre côté, les critères proposés pour l'analyse des demandes de dérogations retrouvées à l'annexe 2 de la PPRLPI font état de « mesures appropriées d'immunisation ». S'agit-il de mesures d'immunisation différentes de l'annexe 1 de la PPRLPI?

L'immunisation d'une rue en fonction des critères de l'annexe 1 de la PPRLPI pourrait engendrer des situations malencontreuses, surtout considérant que le remblai n'est pas autorisé pour les accès véhiculaires privées. Tel que mentionné précédemment, il pourrait en résulter des augmentations considérables du niveau de la rue, alors que les accès aux propriétés ne pourraient pas être rehaussés.

De surcroît, le processus de dérogation prévu requiert une modification du Schéma d'aménagement et de développement. Il s'agit d'un processus long et complexe. Il serait pertinent de prévoir des accommodements pour les cas d'ouvrages publics.

Pièce habitable

Selon le Projet de décret, « aucune pièce habitable, telle une chambre ou un salon, ne doit être aménagée dans un sous-sol » dans un bâtiment résidentiel pour que celui-ci soit immunisé. Ici encore, il serait préférable de définir plus précisément l'expression « pièce habitable ». Veut-on dire que les salles de jeux, les bureaux, les salles de bain, les garages, les salles à manger et les cuisines sont prohibés au sous-sol?

Par ailleurs, il nous apparaît singulier d'interdire l'aménagement de pièce habitable en sous-sol de bâtiment résidentiel existant lorsque celui-ci doit être immunisé (travaux majeurs), alors que cela ne l'est pas dans le cas de travaux mineurs qui, par exemple, pourraient viser directement l'aménagement de pièces habitables dans un sous-sol. L'article 4.2.1 a) de la PPRLPI permet de moderniser les constructions existantes tant que la superficie de la propriété exposée aux inondations n'augmente pas. Ainsi, un sous-sol pourrait être entièrement réaménagé de pièces habitables et contenir des composantes importantes du système de mécanique sans devoir être immunisé.

3 - Ouvrages de protection

Collectifs

De nouveaux ouvrages de protection contre les inondations permettraient la protection des secteurs déjà construits et d'ouvrages d'utilité publique ou municipale existants. Bien que ces ouvrages puissent faire l'objet d'une dérogation en vertu de l'article 4.2.2. g) de la PPRLPI, le processus d'obtention des autorisations nécessaires est long et laborieux. Il serait grandement apprécié que le gouvernement se penche sur cette question et se montre ouvert à l'idée de faciliter ce type de projet.

Individuels

Selon le Projet de décret, aucune disposition ne permet la construction d'ouvrages de protection à caractère individuel, soit sur les propriétés privées tels des murs, des digues ou des remblais.

Tel que mentionné précédemment, il n'est pas autorisé de rehausser les accès véhiculaires sur les propriétés privées car cela constitue du remblayage. Ce type de travaux vise néanmoins à augmenter la sécurité des personnes. En cas d'inondations, ceux-ci peuvent se retrouver isolés, sans possibilité de quitter leur propriété de manière sécuritaire. Plusieurs citoyens nous demandent de rehausser leurs allées véhiculaires afin de se protéger contre les inondations. Nous demandons que le décret permette cette intervention.

Par ailleurs, bien que les mesures d'immunisations soient requises pour des travaux majeurs à un ouvrage ou à une construction, il n'est pas spécifié s'il est possible de les réaliser individuellement, sans que ceux-ci ne soient effectués dans le cadre de travaux majeurs. Par exemple, l'annexe 1 de la PPRLPI mentionne que « le remblayage du terrain doit se limiter à une protection immédiate autour de la construction ou de l'ouvrage visé et non être étendu à l'ensemble du terrain sur lequel il est prévu ». Alors, est-il possible de remblayer autour des fondations d'un bâtiment sans que les fondations n'aient à être immunisées?

Aussi, il nous a été proposé par des citoyens de construire des murets de protection autour des résidences afin de protéger leurs résidences contre les crues. Nous demandons que le décret autorise des ouvrages de protection extérieurs aux résidences tels des murets.

Permettre de telles mesures de protection individuelles comme des remblais ou des murets pourraient accroître la sécurité des personnes et des biens. Il serait nécessaire de prévoir des normes autorisant et contrôlant ce type de travaux sur les propriétés privées.

Conclusion

Ce mémoire a permis d'exprimer les réserves de l'arrondissement face au projet de décret. Bien qu'il soit primordial d'assurer une meilleure gestion des zones inondables, de nombreux aspects du projet de décret devront être modifiés afin d'assurer son applicabilité et, par le fait même, l'atteinte des objectifs visés.

Il a été établi que la principale limite perçue réside dans la délimitation de la zone, laquelle inclut de multiples secteurs ne correspondant pas aux critères énoncés par le gouvernement, soit être dans la zone 0-20 ans et avoir été affecté par les inondations de 2017 et/ou de 2019. Si les limites ne sont pas corrigées, de nombreux propriétaires seront affectés sans raison.

Par la suite, différentes clarifications ont été demandées, soit pour le traitement des demandes de permis et certificats déposées avant le 17 juin 2019 et pour certains termes. Le décret devrait prévoir l'intégration de la notion d'ouvrage dans les définitions des types de travaux et dans les mesures d'immunisation, la définition de l'expression « travaux majeurs » nécessaires afin d'établir si une construction ou un ouvrage se doit d'être immunisé, ainsi que la définition de l'expression « pièce habitable » au-delà des deux exemples mentionnés dans le projet de décret. Sans ces précisions, il sera difficile de faire appliquer certaines des normes prescrites.

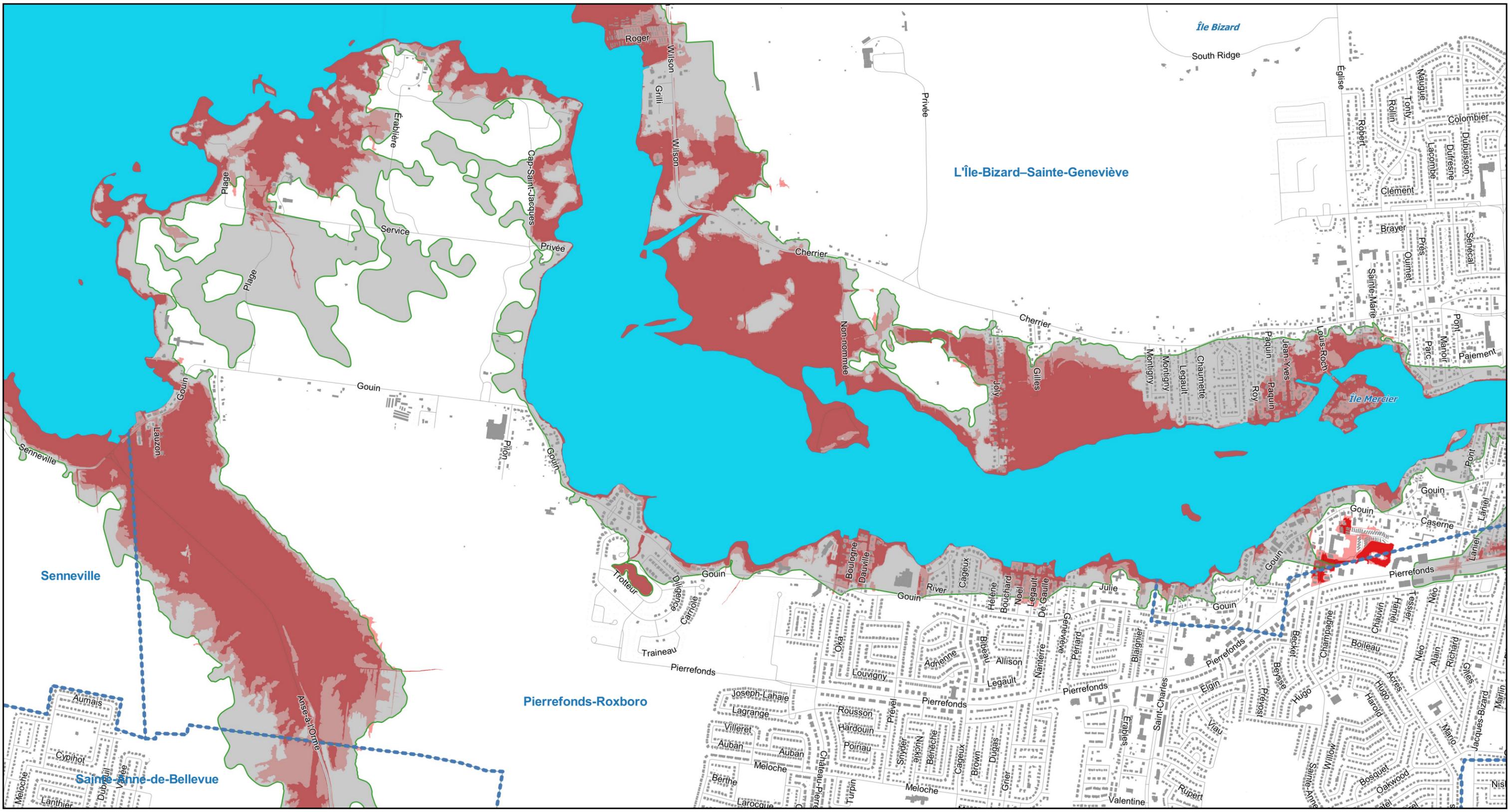
Subséquentement, l'arrondissement a souligné son intérêt pour diverses mesures de protection. Pour la protection de certains secteurs déjà bâtis et à risque, la réalisation d'ouvrages de protection municipaux devrait être facilitée. Afin de protéger certains individus et leurs biens, il serait nécessaire d'autoriser des ouvrages de protection individuels.

À la lumière des questionnements et des arguments avancés dans ce mémoire, il apparaît justifié de croire que le projet de décret dans sa forme actuelle devra être modifié. Parallèlement au travail sur le décret, un travail sera à faire au niveau de la PPRLPI, car de nombreux points mentionnés s'y appliquent aussi.

Annexe

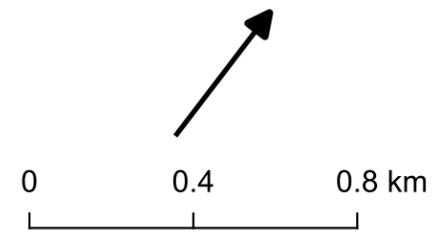
Cartes des zones inondables en vigueur et ZIS du MELCC (Juin 2019)

Secteur 1 - Pierrefonds-Roxboro/L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève (ouest) - Zones inondables en vigueur et ZIS du MELCC (Juin 2019)



Sources :
 Base de données de la zone d'intervention spéciale (ZIS) du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) - 19 juin 2019.
 Zones inondables issues des cotes du CEHQ 2006 et transposées sur la rive par la Ville de Montréal, (découpage de la Division de la géomatique et polygonisation par la Division de la planification urbaine) pour la rivière des Prairies (2019).
 Zones inondables issues des cotes du CEHQ 2006 et transposées sur la rive par la CMM (2008).

Cartographie : Ville de Montréal, SUM-DU, Division de la planification urbaine - Juin 2019.

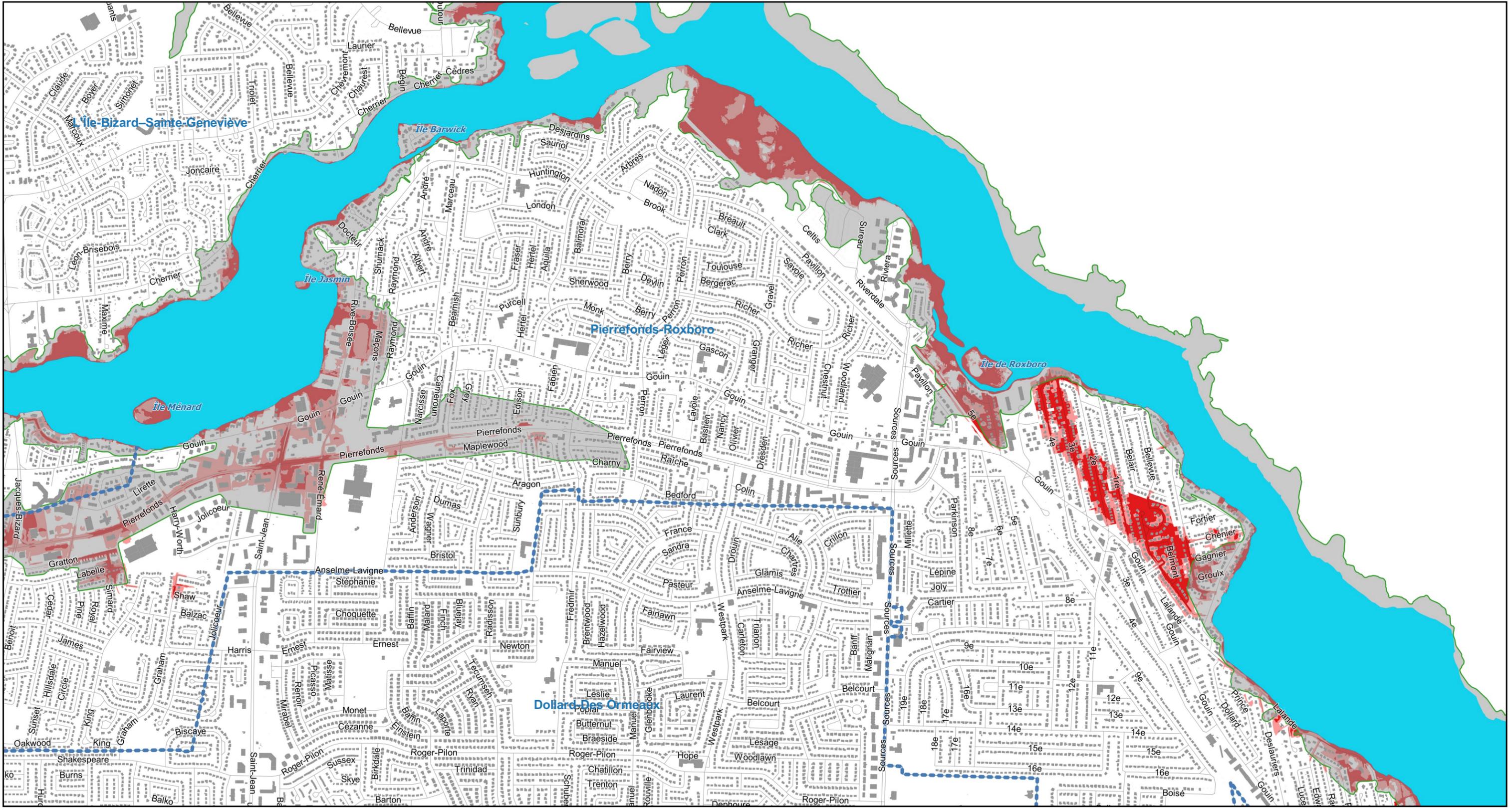


Légende

- Zone d'intervention spéciale (ZIS)
- Zones de grand courant (CEHQ-2006)
- Zones de faible courant (CEHQ-2006)
- Bâtiments
- Cours d'eau
- Limites administratives
- Routes

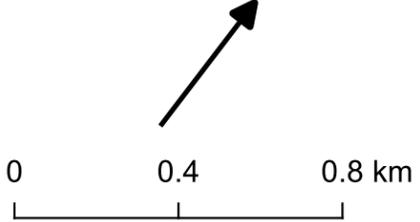
S:\Div\PlanUrb\10_SIG\10.02_Projets\Carto\Autres\Contraintes\PlaineInondable\ProjetRegi_ZI20-10\0ans

Secteur 2 - Pierrefonds-Roxboro/L'île-Bizard-Sainte-Genève (est) - Zones inondables en vigueur et ZIS du MELCC (Jun 2019)



Sources :
 Base de données de la zone d'intervention spéciale (ZIS) du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) - 19 juin 2019.
 Zones inondables issues des cotes du CEHQ 2006 et transposées sur la rive par la Ville de Montréal, (découpage de la Division de la géomatique et polygonisation par la Division de la planification urbaine) pour la rivière des Prairies (2019).
 Zones inondables issues des cotes du CEHQ 2006 et transposées sur la rive par la CMM (2008).

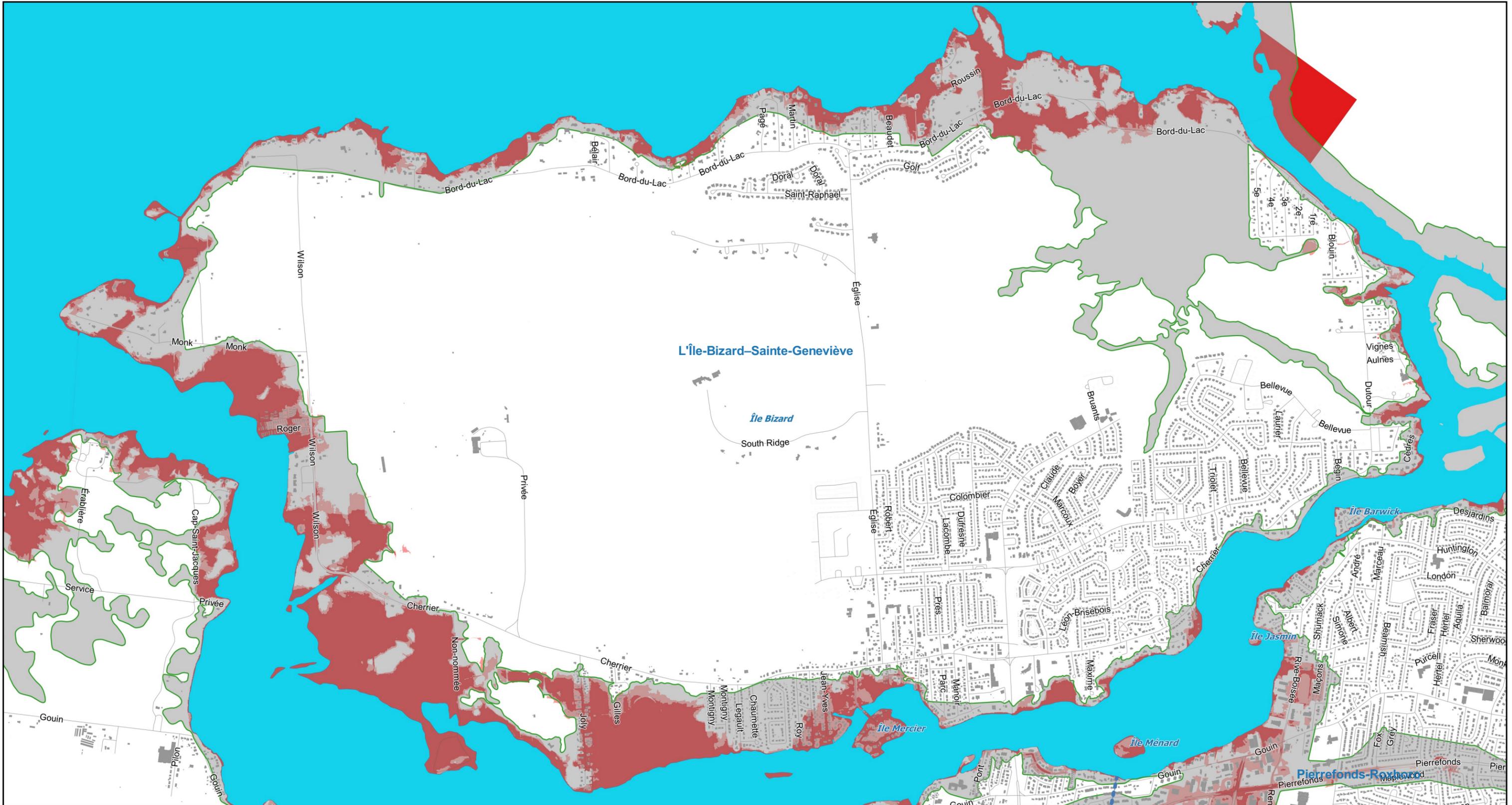
Cartographie : Ville de Montréal, SUM-DU, Division de la planification urbaine - Juin 2019.



Légende

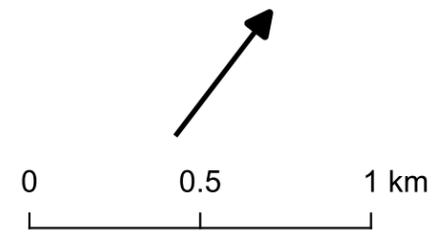
Zone d'intervention spéciale (ZIS)	Cours d'eau
Zones de grand courant (CEHQ-2006)	Limites administratives
Zones de faible courant (CEHQ-2006)	Routes
Bâtiments	

Secteur 3 - L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève (nord) - Zones inondables en vigueur et ZIS du MELCC (Juin 2019)



Sources :
 Base de données de la zone d'intervention spéciale (ZIS) du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) - 19 juin 2019.
 Zones inondables issues des cotes du CEHQ 2006 et transposées sur la rive par la Ville de Montréal, (découpage de la Division de la géomatique et polygonisation par la Division de la planification urbaine) pour la rivière des Prairies (2019).
 Zones inondables issues des cotes du CEHQ 2006 et transposées sur la rive par la CMM (2008).

Cartographie : Ville de Montréal, SUM-DU, Division de la planification urbaine - Juin 2019.



- Légende**
- Zone d'intervention spéciale (ZIS)
 - Zones de grand courant (CEHQ-2006)
 - Zones de faible courant (CEHQ-2006)
 - Bâtiments
 - Cours d'eau
 - Limites administratives
 - Routes