



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

Montréal, le 27 septembre 2023

Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs de la Ville de Montréal
155, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1B5

OBJET : Avis à la Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs de la Ville de Montréal dans le cadre de la consultation sur l'avenir de l'eau de Montréal

Mesdames et messieurs les commissaires,

C'est avec grand intérêt pour la consultation publique de la Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs de la Ville de Montréal que Vivre en Ville vous transmet cet avis portant sur l'enjeu d'adaptation et de résilience qu'est la gestion des eaux pluviales.

Vivre en Ville est une organisation d'intérêt public qui veille à contribuer, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE GESTION DES EAUX PLUVIALES

En milieu urbain, l'approche traditionnelle de gestion des eaux pluviales est celle du « tout à l'égout », qui consiste à diriger cette eau le plus rapidement possible vers les conduites souterraines afin de l'évacuer. Tout réseau d'égout ne pouvant capter qu'un volume maximal d'eaux pluviales dans un laps de temps donné, les inondations générées par l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des pluies abondantes révèlent les limites de cette approche.

Les changements climatiques placent ainsi la Ville de Montréal devant l'inévitable nécessité de s'y adapter, tout en poursuivant ses efforts d'atténuation par la réduction des émissions de GES. Pour ce faire, Vivre en Ville l'invite à accélérer sa transition vers une approche de gestion des eaux pluviales

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ **QUÉBEC**

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK
870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
T. 418.522.0011

■ **MONTRÉAL**

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4
T. 514.394.1125

■ **GATINEAU**

200, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9
T. 819.205.2053

consistant à « vivre avec l'eau », c'est-à-dire accepter que même un réseau de conduites souterraines entièrement rénové ne pourra gérer les pluies les plus intenses. Dans ce contexte, les défis consistent à aménager un maximum d'espaces de rétention et d'infiltration afin de soulager les infrastructures souterraines, à déminéraliser les sols pour réduire le ruissellement, ainsi qu'à réduire la vulnérabilité des bâtiments susceptibles d'être inondés lors de pluies abondantes. Une Stratégie montréalaise de l'eau ambitieuse en matière d'adaptation aux changements climatiques intégrera ces priorités.

Vivre en Ville tient à souligner les intentions d'adopter une approche plus durable de gestion des eaux pluviales déjà présentes dans le Plan climat 2020-2030 : l'action 17 (Bonifier les outils de planification et de réglementation en urbanisme afin de favoriser l'aménagement de quartiers à échelle humaine et adaptés aux changements climatiques) propose l'adoption de mesures, notamment réglementaires, pour réduire les conséquences des pluies abondantes. De plus, dans le cadre de l'élaboration du Plan d'urbanisme et de mobilité 2050, le Projet de ville propose de miser systématiquement sur les infrastructures vertes pour réduire la pression sur le réseau souterrain, tout en consolidant les milieux déjà bâtis. La nouvelle Stratégie montréalaise de l'eau doit impérativement s'inscrire en cohérence avec ces exercices de planification. Cela dit, la Ville de Montréal devra également exercer un leadership en la matière à l'échelle de l'agglomération, considérant que les enjeux de gestion des eaux pluviales sont davantage liés à la topographie qu'aux frontières municipales.

L'avis que nous présentons propose des recommandations pour (1) maximiser la capacité de gestion durable des eaux pluviales du domaine public, (2) encourager la déminéralisation sur le domaine privé et (3) réduire la vulnérabilité des bâtiments. Ces trois axes complémentaires permettront à la Ville de Montréal de mettre à profit une variété de leviers à sa disposition pour renforcer sa résilience face aux événements hydrométéorologiques extrêmes.

MAXIMISER LA CAPACITÉ DE GESTION DURABLE DES EAUX PLUVIALES DU DOMAINE PUBLIC

Pour la Ville de Montréal, l'aménagement ou le réaménagement de places publiques et de parcs constituent des occasions à ne pas rater. En y prévoyant des espaces de rétention, voire d'infiltration d'eau, la pluie ruisselant sur les rues avoisinantes et ne pouvant être gérée immédiatement par les égouts pourra y être dirigée, réduisant ainsi le risque d'inondation.

Quelques places et parcs résilients ont déjà été aménagés sur le territoire de la ville, dans de nouveaux quartiers (ex. le parc Pierre-Dansereau, dans l'arrondissement Outremont) comme dans de plus anciens (ex. la place des Fleurs-de-Macadam, dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal).¹ Ces lieux sont multifonctionnels, les infrastructures de gestion des eaux pluviales étant intégrées aux aménagements habituels tels que les plaines de jeux, les jets d'eau et les plantations. Cette mise en valeur de l'eau s'inscrit en cohérence avec l'approche du « vivre avec l'eau » et contribue à sensibiliser la population à la nécessité de ce type d'aménagement. Toutefois, ces places et parcs résilients demeurent proportionnellement peu nombreux à l'échelle de la ville.

¹ Ville de Montréal. Espaces publics résilients – La boîte à outils. En ligne : designmontreal.com

RECOMMANDATION 1 - Systématiser l'aménagement de places et de parcs résilients

Chaque projet d'aménagement ou de réaménagement d'une place publique ou d'un parc sur le territoire de la Ville de Montréal devrait intégrer un maximum de capacité de rétention et d'infiltration d'eau de pluie, en équilibre avec les autres fonctions souhaitées pour le lieu. Pour ce faire, une exigence à cet effet doit être intégrée au processus de planification, et les arrondissements et services centraux impliqués doivent bénéficier des ressources et de l'expertise nécessaires.

Au-delà des places et des parcs, le domaine public montréalais inclut plus de 4 000 km de rues artérielles et locales. Leur emprise étant majoritairement imperméable, elles contribuent fortement au ruissellement des eaux pluviales susceptibles de générer des inondations lors d'épisodes de pluies abondantes. Certes, de nombreuses fosses d'arbres et saillies ont été intégrées aux voies publiques ces dernières années, mais elles ne sont pas systématiquement drainantes, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas toutes été conçues pour optimiser leur potentiel de contribution à la gestion des eaux pluviales.

De plus, de nombreuses rues présentent toujours un fort potentiel de déminéralisation, en particulier aux endroits où l'offre de stationnement sur rue est abondante. Les milliers de ruelles montréalaises sont aussi un potentiel à considérer pour des aménagements à l'image de la première ruelle bleue-verte de la Ville, qui recueille jusqu'à l'eau du toit du bâtiment voisin.² Enfin, pour que les places et parcs résilients jouent pleinement leur rôle, les rues adjacentes doivent être réaménagées afin d'y diriger l'eau de pluie.

RECOMMANDATION 2 - Systématiser l'intégration d'infrastructures vertes de gestion des eaux pluviales sur les voies publiques

Chaque projet d'aménagement ou de réaménagement d'une voie publique devrait intégrer des ouvrages végétalisés de gestion des eaux pluviales. La nouvelle Stratégie montréalaise de l'eau gagnerait à prévoir un soutien à leur planification et leur mise en œuvre, tant en matière d'expertise que de financement.

Optimiser le domaine public afin de gérer durablement les eaux pluviales est l'une des clés de l'adaptation aux changements climatiques en milieu urbain, mais il s'agit aussi d'une manière de générer de multiples co-bénéfices sociaux sur la santé et la qualité de vie de la population montréalaise.

ENCOURAGER LA DÉMINÉRALISATION SUR LE DOMAINE PRIVÉ

Les milieux urbanisés sont généralement caractérisés par des sols artificialisés qui, par leur caractère imperméable, empêchent l'infiltration des eaux de pluie dans le sol et favorisent leur ruissellement. Afin de réduire le risque d'excéder la capacité du réseau d'égout de la Ville et d'engendrer ainsi des inondations, il convient de limiter l'imperméabilisation des sols lors de tout nouvel aménagement et d'encourager la déminéralisation des surfaces déjà artificialisées.

² La Presse. Une « ruelle bleue-verte » à la rescousse dans Pointe-Saint-Charles. 18 juillet 2023. En ligne : [lapresse.ca](https://www.lapresse.ca)

RECOMMANDATION 3 - Recourir à l'écofiscalité pour encourager la réduction des surfaces imperméables

Afin d'inciter les propriétaires de terrains où se trouvent des surfaces imperméables à mettre en place des projets limitant le ruissellement, et pour internaliser le coût réel que de telles surfaces imputent à la collectivité montréalaise, il sera opportun de recourir à l'écofiscalité. Différents outils fiscaux sont envisageables, par exemple une taxe ou une redevance³ sur les surfaces imperméables, mais il est essentiel d'introduire simultanément un programme de soutien (ou un rabais) aux propriétaires pour encourager les bonnes pratiques.⁴

De telles mesures pourraient être mises en œuvre d'abord chez certains propriétaires de terrains (ex. à vocation institutionnelle et commerciale⁵). Lorsqu'une telle mesure d'écofiscalité sera introduite pour l'ensemble des propriétaires, incluant les propriétaires résidentiels, il serait salutaire de prévoir un crédit pour certains ménages à faible revenu, comme le fait la ville de Mississauga en Ontario.

Tel qu'indiqué dans la documentation fournie lors de la consultation prébudgétaire 2024, la ville de Montréal envisage d'adopter une mesure fiscale sur les surfaces imperméables.⁶ Vivre en Ville l'encourage à aller de l'avant, en encourageant également la mise en place d'infrastructures vertes, en plus des solutions techniques plus « conventionnelles ». (ex. citerne de récupération des eaux de pluies). Il s'agit d'une mesure efficace, qui permet notamment de réduire les coûts, adoptée par de nombreuses municipalités ontariennes au cours des dernières années.⁷ La ville de Toronto, qui comme Montréal, consulte actuellement sa population sur ses outils fiscaux, envisage aussi une telle mesure.

RECOMMANDATION 4 - Exiger un pourcentage minimal de surface perméable à atteindre pour les surfaces qui demeureront non bâties lors de nouveaux aménagements

La réglementation d'urbanisme des arrondissements montréalais devrait intégrer une exigence de surface perméable minimale à respecter pour les portions qui demeureront non bâties sur chaque propriété (marges avant et latérales, cours arrière, stationnements, allées d'accès, etc.), par exemple sous forme de pourcentage. Cette exigence sera à moduler en fonction de différents facteurs tels que le niveau de risque d'inondation du secteur, la nature du projet, le type de surface perméable et le coefficient de ruissellement associé, ou encore la superficie totale du lot. Les toits verts pourraient être comptabilisés dans le calcul du pourcentage, sans toutefois être considérés

³ Les redevances réglementaires constituent un nouvel outil à la disposition de municipalités qui gagnent à être utilisées davantage dans une perspective d'écofiscalité, notamment parce qu'elles favorisent l'acceptabilité sociale en dédiant les revenus aux objectifs poursuivis par la redevance. Depuis 2018, l'article 500.6 de la *Loi sur les cités et villes* se lit ainsi: Toute municipalité peut exiger toute redevance pour contribuer au financement d'un régime de réglementation relevant d'une de ses compétences. La redevance peut aussi avoir pour but principal de favoriser, par son influence sur le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime. Les revenus produits par la redevance doivent être versés dans un fonds destiné exclusivement à les recevoir et à contribuer au financement du régime.

⁴ Certaines contraintes à l'utilisation de ces outils doivent être prises en compte. Par exemple, il ne serait pas permis de percevoir une taxe pour un stationnement et une redevance sur les surfaces imperméables puisqu'il s'agit du même espace. Les deux façons de faire peuvent toutefois servir l'objectif de réduction des surfaces imperméables.

⁵ Ville de Laval. Taxe sur les surfaces pavées au centre-ville. En ligne: aval.ca

⁶ Ville de Montréal. Perspectives budgétaires. 2024. En ligne: ville.montreal.qc.ca

⁷ La Presse. *Taxer les surfaces imperméables*. 3 avril 2023. En ligne: lapresse.ca

de manière équivalente. Pour les rénovations de bâtiments existants, les propriétaires pourraient bénéficier d'une modulation des exigences basée sur la portée ou le coût de la rénovation.

Certains arrondissements montréalais ont déjà emboîté le pas en imposant un taux minimal de verdissement du terrain non bâti pour toute nouvelle construction. C'est le cas de l'arrondissement Rosemont-La-Petite-Patrie.⁸ Afin d'être moins limitants dans les possibilités d'aménagement, nous utilisons le terme « surface perméable » plutôt que de verdissement, permettant ainsi de moduler l'exigence en fonction du type de surface considéré.

De plus, une telle exigence réglementaire ne doit pas limiter les opportunités de consolider le cadre bâti, en particulier dans les milieux de vie complets, à proximité des services et propices à la mobilité durable que sont plusieurs quartiers montréalais. Il demeure que la construction de nouvelles unités de logement dans ces milieux constitue une priorité pour faire face à la fois à la crise climatique et à celle de l'habitation. Vivre en Ville considère qu'il est possible d'y arriver tout en assurant une gestion durable des eaux pluviales.

RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DES BÂTIMENTS DANS LES SECTEURS EXPOSÉS AUX INONDATIONS PAR RUISSELLEMENT

La mise en œuvre des recommandations précédentes permettra de réduire l'exposition des bâtiments aux inondations lors de pluies abondantes, mais pas de l'éliminer. En effet, les bâtiments situés dans des cuvettes topographiques sont particulièrement exposés, et n'ont généralement pas été conçus de manière à minimiser leur vulnérabilité face aux inondations. En outre, puisque la réglementation ne prévoit pas d'exigences différentes dans ces cuvettes, on continue d'y construire des bâtiments non adaptés.

Pourtant, les techniques d'adaptation des bâtiments aux inondations par ruissellement et par refoulement sont documentées. Elles se déclinent en trois approches : **l'évitement** consiste à éviter la submersion des composantes vulnérables du bâtiment en rehaussant le niveau des planchers habités (ex. en évitant l'aménagement de pièces de vie dans un sous-sol). La **résistance** consiste à empêcher l'entrée de l'eau dans le bâtiment (ex. l'étanchéisation des ouvertures). **L'accueil** consiste à accepter que l'eau entrera dans une partie d'un bâtiment, mais à réduire l'ampleur des dommages en contrôlant son passage (ex. en optant pour des matériaux résilients).⁹

Si la nouvelle Stratégie montréalaise de l'eau vise non seulement une gestion plus durable des eaux pluviales, mais un véritable virage vers l'approche « vivre avec l'eau », elle ne peut passer sous silence le potentiel de l'adaptation des bâtiments dans la réduction des risques liés aux inondations.

⁸ Ville de Montréal. Règlement d'urbanisme de l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie (01-279). 2023. En ligne : ville.montreal.qc.ca

⁹ Levasseur, Éléne. Cohabiter avec l'eau : État des connaissances en matière d'adaptation des bâtiments aux inondations. 2021. En ligne : asf-quebec.org

RECOMMANDATION 5 - Exiger des bâtiments neufs adaptés dans les secteurs exposés aux inondations par ruissellement

La réglementation d'urbanisme des arrondissements montréalais devrait intégrer des exigences pour assurer la résilience des nouveaux bâtiments construits dans les cuvettes topographiques. Cela implique d'élaborer une méthode permettant de définir les limites des secteurs visés, à l'instar des zones inondables des cours d'eau, puis de définir les normes applicables selon le degré d'exposition et l'usage du bâtiment. Pour les bâtiments neufs, les mesures d'évitement gagneraient à être privilégiées (ex. l'interdiction des entrées en contre-pente et des pièces de vie en sous-sol).

Un point de vigilance est toutefois requis concernant les restrictions imposées aux nouvelles constructions, considérant l'actuelle crise de l'habitation. Par exemple, l'interdiction d'aménager des pièces de vie en sous-sol dans les secteurs exposés pourrait être compensée par l'autorisation d'un étage supplémentaire afin de ne pas réduire le potentiel d'ajout de nouveaux logements.

RECOMMANDATION 6 - Soutenir l'adaptation du cadre bâti existant

Les propriétaires de bâtiments vulnérables aux inondations lors des pluies abondantes devraient, que leur bâtiment soit situé dans une cuvette ou non, bénéficier d'un soutien à la mise en place de mesures d'adaptation. Les stratégies de résistance et d'accueil sont particulièrement pertinentes pour les bâtiments existants. Le soutien pourrait varier selon différents facteurs (ex. le niveau d'exposition et de vulnérabilité du bâtiment) et prendre différentes formes (information, diagnostic personnalisé, subventions à la rénovation, etc.).

Afin d'optimiser les rénovations, tout programme de soutien pour l'adaptation des bâtiments aux inondations devra être arrimé avec les autres objectifs de transformation du cadre bâti, que ce soit en matière de décarbonation ou d'adaptation à d'autres aléas liés aux changements climatiques.

POUR UNE STRATÉGIE COHÉRENTE ET RASSEMBLEUSE

Les défis de gestion des eaux pluviales et d'inondations par ruissellement étant plus marqués en milieu urbain dense, les mesures pour y répondre (déméralisation, réglementation des constructions) peuvent engendrer des arbitrages délicats avec d'autres objectifs de durabilité tels que la densification des milieux déjà bâtis. L'arrimage de la Stratégie montréalaise de l'eau avec le futur Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 sera essentiel pour faire en sorte que l'ensemble des mesures prises en matière d'aménagement du territoire soient cohérentes avec l'objectif de faire de Montréal une ville plus durable, dans tous sens du terme.

Enfin, passer de l'approche du « tout à l'égout » à celle du « vivre avec l'eau » est un virage majeur déjà amorcé par une partie de l'administration municipale, mais pas nécessairement par toutes les parties prenantes concernées par la gestion des eaux pluviales, incluant la population montréalaise. Les rallier à ce changement impliquera des efforts de communication de la part de la Ville afin d'instaurer un dialogue constructif avec elles.

POUR ALLER PLUS LOIN

Vivre en Ville recherche et analyse, au Québec et ailleurs, les politiques publiques susceptibles de favoriser le développement de collectivités viables, prospères et résilientes. Nos plus récentes publications présentent des mesures concrètes pour adapter les milieux de vie québécois aux changements climatiques, tout accélérant les efforts pour réduire notre empreinte environnementale et les gaz à effet de serre :

- *Comment mettre en valeur l'eau pluviale?, Billet de blogue de Vivre en Ville sur la gestion durable des eaux de pluie (2021);*
- *Planifier la transformation durable des milieux exposés aux inondations, Formation en ligne de Vivre en Ville (2022);*
- *S'adapter aux transformations du climat, Article de La Presse sur la crise climatique et la nécessité d'adapter nos milieux de vie et l'aménagement de notre territoire pour mieux y faire face (2021);*
- *Recommandations de Vivre en Ville sur le projet de loi 67 : inondations, habitation, mesures fiscales et financières, aménagement du territoire, Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 67 (2020).*

Pour conclure, Vivre en Ville souligne le travail accompli par la Ville de Montréal dans le cadre de la consultation sur l'avenir de l'eau. L'organisation offre son appui pour contribuer à ce que les mesures qui seront mises en place contribuent à la résilience de la collectivité montréalaise et à la qualité de vie des citoyen·nes.

Veillez agréer, mesdames et messieurs les commissaires, mes salutations les plus cordiales.



Christian Savard
Directeur général

Renseignements

Samuel Pagé-Plouffe
Directeur - Affaires publiques et gouvernementales
samuel.page-plouffe@vivreenville.org | 514-714-6762



VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

Ont contribué à la rédaction de cet avis :

Heidi Comtois - Conseillère - affaires publiques

Catherine P. Perras, urb. OUQ - Conseillère - aménagement du territoire et urbanisme

Jeanne Robin - Directrice principale

Léa Vandycke - Conseillère - aménagement du territoire et urbanisme