

Commission sur le schéma d'aménagement et de développement de Montréal Séances d'audition des mémoires – 6 Novembre, 2014

Mémoire : Initiative ACFC-FCM sur les questions de voisinage
Présentée par Cynthia Lulham, directrice de projet
Clulham@sympatico.ca (514) 931-9132

Objet :
Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal
Chapitre 4 du Document complémentaire, 4.8.3

Contexte

En mai 2003, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) ont signé un protocole d'entente en vue de l'établissement d'approches communes à l'égard de la prévention et de la solution des problèmes qui se posent lorsque les gens vivent et travaillent à proximité immédiate d'activités ferroviaires.

Dans un effort pour améliorer les communications et la compréhension, la FCM et l'ACFC ont formé un comité directeur pour l'Initiative sur les questions de voisinage collectivités-chemins de fer; ce comité, qui comprend des représentants élus et des cadres supérieurs d'entreprises ferroviaires de partout au Canada, a pour mandat d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies visant à réduire les incompréhensions, à augmenter la sécurité et à éviter les conflits inutiles provenant de la proximité entre chemins de fer et collectivités. Les domaines d'action comprennent l'élaboration de lignes directrices de voisinage comprises de tous et l'accroissement de la sensibilisation de tous les intervenants au besoin d'une planification et d'une gestion efficaces du territoire.

La pratique consistant à aménager des terrains tout près d'activités ferroviaires et l'expansion de celles-ci dans les zones urbaines ont créé diverses possibilités, mais aussi des défis à relever pour les municipalités, les promoteurs immobiliers et les chemins de fer, qui doivent travailler de concert à équilibrer une diversité de buts et d'aspirations parfois en concurrence.

L'Initiative FCM/ACFC sur les questions de voisinage a lancé en mai 2013 les *Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires*. L'élaboration de ces nouvelles lignes directrices visait à aider les administrations municipales et les chemins de fer dans l'examen et l'établissement de politiques et dispositions de planification pour les nouveaux aménagements résidentiels sur des terrains voisins d'activités ferroviaires, ainsi que dans la prise en main des questions de sécurité, de bruit, de vibration et d'émissions.

Ces lignes directrices comprennent des recommandations pour :

Nouveau lotissement : terrain qui n'a jamais été utilisé (p. ex., nouveau) et où il n'est pas nécessaire de démolir ou de reconstruire des structures existantes.

Construction intercalaire : utilisation d'un terrain dans une zone bâtie dans un but de construction, en particulier lors d'un réaménagement de la collectivité.

Conversion : anciens immeubles industriels ou commerciaux qui sont convertis en immeubles résidentiels.

Plan d'occupation et de développement du territoire de l'agglomération de Montréal

1. Nous sommes heureux de voir que des éléments des *Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires* (Lignes directrices) ont été intégrés au projet de Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, Document complémentaire 4.8.3. Cependant, nous constatons que, dans son état actuel, le projet ne traite pas suffisamment des volets importants que sont la sécurité et les

mesures d'atténuation en n'incluant pas la berme recommandée et en permettant la mise en place d'utilisations résidentielles/sensibles à l'intérieur des marges de recul basées sur des études du bruit et de la vibration. Il est également important de noter que les activités ferroviaires peuvent changer : augmentation de la fréquence et de la longueur des trains dans les corridors ferroviaires, nouvelles activités dans les triages, etc.; par conséquent, les mesures du bruit et du son utilisées pour permettre la construction à l'intérieur des marges de recul pourraient se révéler de courte vue et engendrer à l'avenir des problèmes de voisinage. Les Lignes directrices font les recommandations qui suivent à l'égard des utilisations du terrain qui conviennent à l'intérieur des marges de recul pour les chemins privés et publics, les parcs et autres usages récréatifs extérieurs, les garages et autres ouvrages de stationnement et les hangars de stockage

- **Nous recommandons qu'aucune autre construction résidentielle/sensible ne soit permise dans la marge de recul de 30 mètres.**

2. La marge de recul de 30 mètres et la berme recommandées sont déterminées en fonction de l'analyse détaillée d'incidents et de déraillements survenus sur les chemins de fer. Ensemble, la berme et la marge de recul contiennent les wagons déraillés et laissent à un train qui a déraillé suffisamment d'espace pour s'immobiliser complètement. De plus, elles permettent de dissiper le bruit et la vibration et peuvent être efficaces, en ménageant une zone tampon adéquate, pour atténuer les préoccupations de voisinage chez les résidents qui vivent près d'activités ferroviaires. Il est important de noter que ces mesures ne sont efficaces que si elles sont mises en œuvre ensemble. En créant une distance de séparation, la marge de recul contribue à atténuer l'impact potentiel d'un incident ferroviaire, le bruit et la vibration. La berme de terre peut protéger contre les éléments physiques d'un déraillement (de concert avec la marge de recul), atténue le bruit du contact roue-rail et offre une occasion d'utiliser de façon productive l'excès de terre engendré par les excavations de fondation. Le projet actuel du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal n'inclut aucune disposition pour la mise en place d'une berme avec la marge de recul de 30 mètres.

- **Nous recommandons que la marge de recul de 30 mètres comporte obligatoirement une berme ou un mur de protection.**

3. Nous reconnaissons que la marge de recul de 30 mètres et la berme ne peuvent être réalisées que dans le contexte de nouveaux lotissements; elles ne sont pas destinées à servir de mesures de rattrapage pour les quartiers résidentiels existants situés à proximité d'activités ferroviaires. Cependant, on peut éviter ou réduire au minimum les impacts négatifs du bruit ferroviaire en utilisant de bonnes pratiques de conception dans l'emplacement et l'orientation des bâtiments et dans l'aménagement interne. La conception d'un site devrait prendre en considération l'emplacement du corridor ferroviaire, les niveaux sonores existants, la topographie, les barrières antibruit et l'écran acoustique fourni par d'autres ouvrages, l'utilisation de matériaux de façade en maçonnerie, la réduction au minimum des ouvertures de fenêtre et de porte du côté chemin de fer et l'utilisation de fenêtres présentant un indice de transmission du son (ITS) élevé. Les bâtiments résidentiels devraient être configurés de façon que les pièces sensibles au bruit, telles les chambres à coucher, se trouvent sur le côté non ferroviaire de l'immeuble. À l'inverse, les pièces moins sensibles au bruit, comme les salles de lavage, les salles de bain, les locaux de rangement, les corridors et les cages d'escalier, pourraient être situées sur le côté bruyant du bâtiment de façon à servir de tampon acoustique. L'application de ces lignes directrices réduirait l'impact du bruit ferroviaire sur les nouvelles constructions intercalaires dans les quartiers résidentiels existants. Dans la décision n° 69-R-2014 en février dernier, l'OTC a cité nos premières lignes directrices, les Lignes directrices et meilleures pratiques (2004). La plainte formulée au sujet du bruit et des vibrations provenait d'un résident de Vaudreuil-Dorion, au Québec. La plainte a été rejetée.

CTA No.69-R-2014;

[55] L'Office note que malgré l'étroite proximité de la voie principale à forte densité de trafic, aucun élément de preuve n'a été présenté démontrant que le promoteur immobilier a évalué les répercussions du bruit et des vibrations ferroviaires sur l'aménagement résidentiel. Aucun élément de preuve n'a été présenté pour démontrer que le promoteur immobilier a incorporé des mesures d'atténuation pendant la construction de la maison afin de réduire l'exposition au bruit et aux vibrations.

[56] De plus, si ce n'est d'une résolution du conseil municipal après coup qui fait état d'une préoccupation concernant le bruit et les vibrations et qui affirme que « la Ville souhaite assurer à ses citoyens la meilleure qualité de vie possible », aucun élément de preuve n'a été présenté à l'Office qui indique que lorsque les approbations ont été demandées pour le projet d'aménagement résidentiel, la Municipalité a examiné les questions de bruit et de vibrations ou de la proximité des résidences de la ligne principale de CP, malgré les *Lignes directrices et meilleures pratiques* publiées par la Fédération canadienne des municipalités et l'Association des chemins de fer du Canada, qui sont antérieures à la décision de la Municipalité d'approuver la construction et que la Municipalité aurait dû connaître.

[57] Une Municipalité prend un risque lorsqu'elle décide de permettre un aménagement résidentiel à proximité d'une emprise de chemin de fer et l'Office est d'avis que les Municipalités ont la responsabilité d'évaluer les questions de compatibilité avant d'approuver un aménagement résidentiel le long d'une emprise de chemin de fer, et que si elles approuvent un tel aménagement, elles doivent s'assurer que les mesures d'atténuation nécessaires ont été prévues. L'Office note que la Municipalité semble avoir autorisé la construction résidentielle le long du principal corridor ferroviaire est-ouest de CP. Toutefois, aucun élément de preuve ne lui a été présenté qui démontre que des mesures d'atténuation ont été mises en œuvre. En fait, CP souligne qu'aucun terre-plein ou mur d'insonorisation n'a été mis en place.

- **Nous recommandons que les lignes directrices pour les constructions intercalaires soient intégrées au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal.**

4. Une autre solution de rechange recommandée pour les sites à forte densité est de situer les appartements ou condos résidentiels sur le sommet d'un socle (« podium »). L'espace dans le socle peut être utilisé pour le stationnement ou des activités récréatives (espace non habitable). La tour d'habitation est alors établie en retrait du socle, éloignant ainsi les unités résidentielles du corridor ferroviaire. La paroi du socle sur le côté chemin de fer devrait inclure un mur de protection pour augmenter la sécurité.

- **Nous recommandons que l'utilisation d'une construction sur socle, telle que décrite, fasse partie du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal.**

5. La poussée vers une densification des villes pour éviter l'étalement urbain a mené à un accroissement des aménagements sur des terrains proches d'activités ferroviaires. Parmi ces nouveaux aménagements se trouvent des immeubles industriels ou commerciaux transformés en bâtiments résidentiels, habituellement sans mesures d'atténuation et à proximité de corridors ferroviaires importants. Cette absence de mesures d'atténuation, conjuguée à l'absence de murs de protection, crée de graves problèmes de sécurité pour les résidents

- **Nous recommandons que, pour les sites de construction intercalaire ou de conversion trop petits pour accueillir une marge de recul de 30 mètres ou une berme, le Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal exige l'implantation d'une barrière de sécurité (tel un mur de protection).**

6. La marge de recul de 300 mètres recommandée pour les nouvelles constructions résidentielles/sensibles à proximité de triages ferroviaires vise à atténuer le bruit, la vibration et les émissions. Le bruit des triages ferroviaires tend à être plus fréquent et de plus longue durée : manœuvres de wagons, locomotives dont le moteur tourne au ralenti, grincement des roues et des freins de voie, pose de dispositifs de verrouillage sur les conteneurs, activités de chargement et de déchargement de vrac, secoueurs et bien d'autres bruits. Les triages ferroviaires fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Au cours des deux dernières décennies, il y a eu de nombreuses plaintes de la part de résidents de nouveaux aménagements situés à proximité de triages ferroviaires à Montréal, dont ceux de Hochelaga (CP) et de Pointe-Saint-Charles (CN). Comme il est très difficile, voire impossible, d'atténuer le bruit ferroviaire, ces problèmes de bruit et de vibration se révèlent très souvent insolubles. Il est important de comprendre que les terrains ferroviaires sont de compétence fédérale et, par conséquent, échappent aux règlements municipaux sur le zonage et l'utilisation du territoire. Il existe d'autres utilisations possibles des terrains situés à l'intérieur de la marge de recul de 300 mètres, y compris des établissements industriels et commerciaux (dont le commerce de détail) qui peuvent s'accommoder de la présence du triage ferroviaire ou d'unités résidentielles à l'extérieur de cette marge de recul.

- **Nous recommandons que la construction de nouvelles utilisations résidentielles/sensibles du terrain ne soit pas permise à l'intérieur de la marge de recul de 300 mètres d'un triage ferroviaire.**

7. Le bruit et la vibration provenant des activités ferroviaires constituent deux des principales plaintes émanant des résidents qui vivent à proximité de corridors ferroviaires. Le bruit aérien à de faibles fréquences (produit par les locomotives) peut aussi engendrer une vibration dans les éléments légers d'un bâtiment, vibration qui peut être perçue comme provenant du sol. Il existe deux sources de bruit ferroviaire : le passage des trains et les activités, y compris les manœuvres, dans un triage ferroviaire, dont les manœuvres. Les vibrations terrestres produites par l'interface roue-rail traversent la structure de la voie et, en pénétrant dans le sol, peuvent se propager jusqu'à des immeubles voisins. Les lignes directrices recommandent des études d'impact du bruit et de la vibration qui englobent les zones d'influence. De telles études pourraient servir à évaluer si un plan d'aménagement exige des mesures supplémentaires d'atténuation du bruit et de la vibration, dont des choix avisés pour l'emplacement des sites, l'aménagement des bâtiments, les matériaux et les barrières acoustiques.

- **Nous recommandons que des études du bruit et de la vibration soient exigées pour les nouveaux aménagements résidentiels/sensibles.**

8. L'intrusion sur le domaine ferroviaire est à la fois dangereuse et illégale; pourtant, selon des statistiques de 2012, il y a eu au Canada cette année-là 33 accidents d'intrusion qui ont causé 15 morts et 11 blessures graves¹. On peut éviter ces problèmes d'intrusion par une planification soignée de l'utilisation du sol. Il conviendrait d'évaluer une telle utilisation de chaque côté d'un corridor ou triage ferroviaire en ayant comme objectif de réduire

¹ Opération Gareautrain. Accidents ferroviaires survenus aux passages à niveau et à des intrus, tableau 2. Extrait du site <http://www.operationlifesaver.ca/wp-content/uploads/2013/07/June-Stats-French.pdf>

au minimum les problèmes potentiels d'intrusion. Les municipalités devraient procéder à un zonage approprié qui évite de situer écoles, parcs, usages commerciaux ou places publiques à proximité de corridors ferroviaires, sans que des passages piétonniers sécuritaires aient été prévus. Il y aurait lieu d'envisager des mesures de sécurité et de sûreté accrues, notamment l'installation de clôtures en béton précontraint et de clôtures perpendiculaires à la ligne de propriété du chemin de fer aux extrémités du terrain à aménager. Tout nouvel aménagement à proximité de corridors ferroviaires doit comporter, le long des lignes de propriété communes, une clôture à mailles losangées d'une hauteur minimale de 1,83 m érigée par le propriétaire entièrement et sur sa propriété. On pourra envisager d'autres matériaux, en consultation avec le chemin de fer et la municipalité touchés. Les écrans acoustiques et les murs de protection sont généralement des solutions acceptables en remplacement des clôtures standards; cependant, pour assurer la présence d'une barrière anti-intrusion continue, une clôture supplémentaire pourrait être nécessaire à tout endroit exposé directement au corridor ferroviaire.

- **Nous recommandons que tout nouvel aménagement à proximité de corridors ferroviaires comporte, le long des lignes de propriété communes, une clôture à mailles losangées d'une hauteur minimale de 1,83 m érigée par le propriétaire entièrement et sur sa propriété. D'autres matériaux peuvent être envisagés, en consultation avec le chemin de fer et la municipalité touchés.**
 - **Nous recommandons que les utilisations du sol de chaque côté d'un corridor ferroviaire soient évaluées et zonées de façon à réduire au minimum les problèmes d'intrusion.**
9. À mesure que les zones urbaines s'approchent des corridors ferroviaires, le trafic routier augmente aux passages à niveau existants, ce qui peut inciter les gens à réclamer des améliorations à ces passages, la construction de nouveaux ou l'aménagement de sauts-de-mouton pour faciliter la circulation entre les nouveaux aménagements et les zones situées de l'autre côté de la voie ferrée. À l'inverse, Transports Canada et les chemins de fer veulent réduire le nombre de passages à niveau, parce que chaque nouveau passage augmente le risque de collisions train-véhicule et d'accidents piétonniers, sans compter les risques de congestion routière qui y sont associés. Les sauts-de-mouton constituent une solution à ces deux problèmes, mais leur construction coûte cher. La sécurité aux passages à niveau constitue une préoccupation pour tous les intervenants, et une solution s'impose si l'on veut envisager des solutions de rechange à la création de nouveaux passages à niveau, y compris l'amélioration des passages et sauts-de-mouton existants, ainsi que l'augmentation de la sécurité à ces endroits.
- **Nous recommandons que l'examen et la planification des passages soient inclus dans les nouveaux plans d'aménagement qui influenceront sur tous les passages à niveau existants, ou envisagent l'installation de nouveaux passages.**
10. La ville de Toronto a retenu les services de Hatch Mott MacDonald (HMM), en collaboration avec McPhail Transportation Planning Services Ltd., pour effectuer l'évaluation de risques et l'étude de gestion le long de la subdivision du nord de Toronto du Chemin de fer Canadien Pacifique. Le principal objectif de ce rapport est de fournir aux employés de la ville de Toronto des renseignements crédibles et utilisables sur lesquels ils peuvent se fonder pour élaborer des recommandations relatives au secteur de régénération de la rue Dupont. Le rapport a été adopté par le conseil municipal de Toronto en septembre 2014.
- Le rapport comprend un examen d'autres municipalités canadiennes, qui confirme que les recommandations de la FCM et de l'ACFC sont mises en œuvre dans différentes villes au Canada. Les modifications du 30 octobre au Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal – Document complémentaire sont positives, puisqu'elles tiennent compte des risques, mais sont dénuées de sens si le schéma n'établit pas de normes visant à réduire les risques.
- **Nous recommandons la révision du rapport de Hatch Mott MacDonald par la Commission sur le schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal.**

http://www1.toronto.ca/City%20Of%20Toronto/City%20Planning/Community%20Planning/Files/pdf/H/HMM336678-RR-230-0001%20Rev%200_2.pdf