



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Déposé à la Commission des transports et de l'environnement dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 41, Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique

Le 1^{er} février 2024

Table des matières

1. La décarbonation des bâtiments, une priorité pour la Ville de Montréal	3
2. Normes en matière de performance environnementale des bâtiments et impact sur les municipalités	4
2.1 Respect des compétences municipales et maintien de la capacité d’aller plus loin que le gouvernement provincial	4
2.2 Aspect opérationnel de l’application des futures normes de performance environnementale des bâtiments.....	5
3. L’importance d’un système uniformisé de cotation des bâtiments	6
3.1 Un système de divulgation-cotation simple et efficace.....	6
3.2 Partage des données	8
Synthèse des recommandations	10

1. La décarbonation des bâtiments, une priorité pour la Ville de Montréal

La Ville de Montréal s'est fixé un premier objectif de réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020 par rapport à 1990 dès 2005, en marge de la Conférence sur le climat des Nations Unies (COP 11). Depuis, la Ville s'est dotée d'outils de planification climatique pour sa collectivité et ses activités municipales afin de réduire les émissions de GES et de s'adapter au climat changeant. En 2016, Montréal s'est engagée au sein du regroupement du C40, qui rassemble près de 100 grandes villes qui collaborent pour mettre en œuvre les actions urgentes nécessaires pour faire face à la crise climatique.

En 2018, la Ville de Montréal signait la One Planet Charter et déclarait l'urgence climatique. Elle s'engageait avec plusieurs autres grandes villes du C40 à élaborer un plan d'action pour soutenir la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat et à faire de Montréal une ville carboneutre et résiliente. La Ville s'engageait du même coup à établir une feuille de route pour rendre zéro carbone opérationnel les bâtiments municipaux ainsi que les nouveaux bâtiments de la collectivité d'ici 2030 et à étendre cette mesure à l'ensemble des bâtiments de la collectivité montréalaise d'ici 2050.

Pour y répondre, la Ville a adopté en 2020 le [Plan climat 2020-2030](#) avec une cible de réduction des émissions de GES de la collectivité montréalaise pour 2030 de 55 %. Rappelons que cette cible a été établie afin de permettre l'atteinte de la cible québécoise de -37,5 %. Finalement, lors du Sommet climat Montréal, le 3 mai 2022, elle annonçait la [Feuille de route Vers des bâtiments montréalais zéro émission dès 2040](#). Celle-ci a fait l'objet d'une consultation publique, en novembre 2022, dont la première recommandation, également adoptée par le comité exécutif de la Ville, était de mettre en œuvre la Feuille de route telle que présentée. En effet, réduire les GES de ses bâtiments est une priorité pour la métropole puisque la proportion des émissions de GES provenant du secteur des bâtiments montréalais et des autres grandes villes québécoises est de l'ordre de 20 à 25 %.

Montréal est déterminée à accélérer le pas pour réussir la transition écologique. Par conséquent, la *Feuille de route* vient fournir un cadre clair et prévisible pour y arriver. Elle annonce les jalons réglementaires et les échéances pour orienter l'industrie du bâtiment dans cette évolution et lui offrir de la prévisibilité. Concrètement, la Feuille de route jette les bases de la décarbonation des bâtiments sur le territoire de la métropole et dresse les différentes étapes pour y arriver.

C'est dans ce contexte que la Ville accueille favorablement le projet de Loi 41 (PL 41) et l'objectif du gouvernement d'accélérer les actions en décarbonation et en performance environnementale des bâtiments.

Recommandation 1 : Depuis plusieurs années, la Ville de Montréal démontre son leadership dans la décarbonation des bâtiments, tout en priorisant la collaboration avec le gouvernement aux fins de cohérence réglementaire. Montréal salue le PL 41 et recommande son adoption dans le respect des prochaines recommandations.

2. Normes en matière de performance environnementale des bâtiments et impact sur les municipalités

Tant qu'aucun règlement ne sera adopté en vertu du nouveau pouvoir réglementaire prévu au PL 41 relatif aux normes de performance environnementale, il est difficile de cerner les problématiques que peuvent engendrer la multiplication des règles et des acteurs impliqués, de même que l'impact sur les domaines de compétence relevant des municipalités.

Ceci étant, la Ville de Montréal souhaite tout de même soulever certaines préoccupations quant à la mise en œuvre du nouveau pouvoir réglementaire provincial.

2.1 Respect des compétences municipales et maintien de la capacité d'aller plus loin que le gouvernement provincial

Nous trouvons préoccupante la règle du caractère inopérant des règlements municipaux introduite par l'article 29 de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments.

Dans un esprit d'autonomie municipale et de respect de ses compétences, la Ville demande qu'une règle plus souple de hiérarchisation entre les règles provinciales et municipales soit prévue au PL 41, lui permettant d'adopter des règles plus sévères que les règles provinciales, et ce, sans qu'une approbation ministérielle ne soit requise.

En effet, la Ville de Montréal veut conserver sa capacité d'aller au-delà de la réglementation provinciale si elle le juge opportun dans le cadre de ses pouvoirs habilitants.

D'une part, si la Ville ne peut être plus sévère que la réglementation provinciale, nous entrevoyons une difficulté dans l'atteinte des cibles établies dans le Plan climat Montréal. Rappelons que c'est notamment afin d'atteindre les cibles du Plan climat que la Ville avait initialement adopté son propre règlement de divulgation et de cotation. Un échéancier, annoncé tôt dans le processus réglementaire de la Ville, permet aux propriétaires de planifier rapidement les améliorations à leurs bâtiments et de les aligner avec le remplacement des équipements qui pourraient être en fin de vie utile. La Ville souhaite donc notamment conserver la possibilité de maintenir un échéancier de cotation et de seuils plus rapide que celui prévu à la réglementation provinciale.

D'autre part, la Ville craint une limitation induite de ses pouvoirs réglementaires, notamment en matière d'urbanisme. En effet, les normes de performance environnementale des bâtiments qui pourront être édictées par règlement provincial « peuvent prendre la forme de normes en matière de travaux de construction » (article 10), soit un domaine où les municipalités peuvent depuis des années adopter des règles plus sévères que le Code de construction du Québec (B-1.1, r. 2), (ci-après, le « CCQ ») en vertu de la Loi sur le bâtiment (RLRQ, c. B -1.1) (art. 193). Ainsi, l'article 29 risque notamment de rendre inopérants des règlements validement adoptés relatif par exemple aux matériaux à employer dans la construction, aux normes d'isolation, aux exigences en matière d'économie d'énergie, de performance énergétique, des matériaux certifiés plus durables, l'installation de systèmes solaires, l'aménagement de toits verts ou encore de toits blancs.

Notons par ailleurs qu'on assimile les travaux d'entretien à des « travaux de construction », ce qui élargit encore plus la portée potentielle de l'objet d'un règlement adopté en vertu de la Loi sur la performance environnementale des bâtiments.

Bien que l'article 30 du PL41 laisse aux municipalités un délai de 90 jours suivant l'adoption d'un règlement provincial pour faire approuver leurs règlements municipaux visant le même objet ou le même bâtiment que le règlement provincial, une telle approbation demeure à la discrétion du ministre et laisse planer une incertitude juridique pour l'application de ces règlements.

En plus d'aller à l'encontre de l'autonomie municipale, la Ville craint l'incertitude réglementaire créée par une congestion de demandes d'approbation au ministère dans les 90 jours suivant l'adoption d'un règlement provincial. Une telle incertitude quant au caractère opérant ou non des règlements municipaux pourtant valablement adoptés risque d'accroître les délais quant aux autorisations de construire alors que, dans un contexte de crise du logement, nous avons besoin d'une grande agilité.

La Ville de Montréal demande que soit modifié le projet de loi afin de permettre aux municipalités d'adopter des règles plus sévères que les règles provinciales, et ce, sans qu'une approbation ministérielle ne soit requise.

Recommandation 2 : Modifier l'article 29 proposé en s'inspirant d'un modèle de hiérarchisation des règles prévu à la Loi sur les compétences municipales (RLRQ, c. C-47.1) (article 3) ou la Loi sur le bâtiment (RLRQ, c. B -1.1) (art. 193).

2.2 Aspect opérationnel de l'application des futures normes de performance environnementale des bâtiments

La Ville de Montréal est préoccupée par une multiplication des acteurs impliqués dans le domaine de la conformité des bâtiments aux normes de constructions, que ce soit la Régie du bâtiment, les municipalités, et la ou les personnes qui seront éventuellement désignées par le ministre en vertu de l'article 28 de la LPEB.

À cet égard, l'article 23 de la LPEB laisse entendre qu'il y aurait potentiellement une application concurrente des dispositions d'un règlement pris par le gouvernement, par les municipalités et « la personne désignée par le ministre ».

Or, nous souhaitons porter à l'attention du ministre l'importance de considérer l'aspect opérationnel dans l'application des futures normes de performance environnementale et de s'assurer un partage clair des responsabilités de chacun.

Aussi, il est impératif, en vue de l'opérationnalisation de la loi, de considérer les capacités des municipalités si certaines responsabilités leur sont déléguées et de s'assurer qu'elles ont les ressources nécessaires pour bien accomplir ce rôle, le cas échéant. La Ville de Montréal tient à souligner les défis pour les municipalités, incluant Montréal, de se voir déléguer l'application d'un futur Code québécois du bâtiment durable (qui viendrait remplacer le chapitre efficacité énergétique du CCQ). L'efficacité énergétique des bâtiments et des équipements qui s'y rapportent n'est pas une expertise largement maîtrisée par les inspecteurs municipaux puisqu'il s'agit d'un domaine dont l'application relève de la RBQ pour les bâtiments assujettis au CCQ.

Finalement, en ce qui a trait à la difficulté d'application, la Ville de Montréal tient à sensibiliser le gouvernement quant aux difficultés d'application et de traitement des obligations dans le cadre

des copropriétés et l'invite à porter une attention particulière à cet aspect lors de l'adoption de sa réglementation future.

Recommandation 3 : Assurer un partage clair de l'application future de la réglementation provinciale entre « la personne chargée par le ministre » et les municipalités de façon à éviter toute confusion dans les responsabilités de chacun ou une application concurrente des mêmes dispositions par divers acteurs. Assurer que des ressources financières et humaines adéquates soient déployées pour permettre une application juste et équitable de la réglementation.

3. L'importance d'un système uniformisé de cotation des bâtiments

3.1 *Un système de divulgation-cotation simple et efficace*

La Ville de Montréal a franchi une étape importante de la vaste démarche vers l'amélioration de la performance des grands bâtiments existants (soit ceux de 2 000 m² et plus ou de 25 logements et plus) en septembre 2021, alors qu'elle adoptait le [Règlement sur la divulgation et la cotation des émissions de GES des grands bâtiments](#) (21-042). Non seulement cette mesure concrétise l'un des engagements phares du Plan climat 2020-2030, mais elle est également un levier important pour respecter les objectifs ambitieux de Montréal et du Québec.

Le règlement municipal s'applique graduellement à tous les bâtiments de 2 000 m² et plus ou de 25 logements et plus, à l'exception des bâtiments comportant une activité industrielle prédominante. Dès juin 2022, les propriétaires de très grands bâtiments commerciaux (15 000 m² et plus) étaient tenus de divulguer le type d'utilisation et la consommation énergétique annuelle de leurs propriétés à la Ville. En juin 2023, les bâtiments de 5 000 m² et plus ainsi que 50 logements et plus étaient intégrés et finalement en juin 2024, tous les bâtiments de 2 000 m² et plus ou de 25 logements et plus seront assujettis.

Les principes du système montréalais ont été élaborés en étroite collaboration avec le gouvernement, afin de permettre la mise en œuvre d'un seul système uniformisé et être cohérents avec les objectifs du gouvernement du Québec.

La Ville de Montréal salue la volonté du gouvernement d'aller de l'avant avec cette initiative ayant fait ses preuves partout à travers le monde.

Vu les cibles ambitieuses de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec pour la réduction des émissions de GES en 2030, dont celles provenant du chauffage des bâtiments, Montréal recommande au gouvernement d'adopter, sous la future LPEB, le plus rapidement possible un règlement sur la déclaration, la cotation et la performance environnementale des grands bâtiments. De plus, puisque les bâtiments montréalais représentent environ 35 % des bâtiments du futur système provincial, Montréal recommande que le déploiement de ce règlement soit au minimum adopté tel que formulé dans l'échéancier de l'analyse d'impact réglementaire (tableau 1, p. 11), sinon plus rapidement. La Ville s'engage à poursuivre son étroite collaboration avec l'équipe responsable au MELCCFP et de la soutenir dans la mise en œuvre ce système.

Recommandation 4 : Prioriser l'adoption du futur système québécois de déclaration, cotation et performance environnementale des bâtiments et assurer son déploiement rapide

Avec maintenant près de trois années d'expérience d'application réglementaire, Montréal souhaite que le ministère puisse en tirer profit. Ce type de système est une nouvelle façon de faire pour la majorité des propriétaires de grands bâtiments québécois et apporte pour certains une dose d'anxiété sur la conformité de leur bâtiment. Il est important de prévoir que plusieurs d'entre eux auront besoin d'un soutien direct pour répondre à leurs questions en plus des formations offertes. Ainsi, Montréal recommande entre autres de prévoir un centre d'appel avec une équipe dédiée pour les aider. Même si ajouter des ressources peut être perçu comme coûteux, il faut rappeler que chaque déclaration bien accompagnée en amont en est une qui sera gage d'une meilleure qualité des données reçues et d'une meilleure adhésion en aval.

De plus, le soutien financier pour les propriétaires privés et municipaux, par exemple sous la forme d'un programme de subvention pour leur permettre de bien planifier les travaux à venir à la suite du déploiement du système, serait essentiel. Il permettra de susciter rapidement l'adhésion et faciliter la transition et la mise à conformité.

Recommandation 5 : Soutenir les propriétaires immobiliers des secteurs privés et municipaux

La collecte et la gestion des données dans le cadre d'un système de déclaration et de cotation est une tâche non triviale et nécessite du personnel dédié pour gérer les processus d'extraction, de transformation et de chargement (ETC) des ensembles de données. Historiquement, les règlements de divulgation et cotation sont adoptés sans trop de financement ou de ressource explicite sur ces points, obligeant les villes, états ou provinces à trouver rapidement un processus de suivi d'affectation de personnel durable. Après 2 années de traitement de données, la Ville de Montréal est bien placée pour démontrer l'importance de ce type d'outil moderne tout en ayant la protection des données personnelles comme priorité.

En effet, le règlement montréalais visera à la fin du cycle d'ajout de bâtiment en juin 2024, environ 8 500 bâtiments. À la suite de la réception des données de chacun de ces bâtiments, la Ville de Montréal doit exécuter plusieurs tâches avant d'arriver à faire un bilan annuel puis à communiquer avec les propriétaires fautifs ou ayant divulgué des données erronées (p. ex. l'importation, l'organisation, le nettoyage, le jumelage, la fusion et le géoréférencement des données reçues puis la validation des consommations énergétiques).

La Ville de Montréal utilise aujourd'hui une plateforme logicielle développée précisément pour permettre de réaliser les tâches en lien avec un tel système de façon automatisée et ainsi lui permettre de consacrer ses ressources à des tâches plus spécifiques à leur expertise. Ce type d'outil a été développé, entre autres, dans le but de :

- Garantir un cadre cohérent, comparable et rigoureux pour l'exécution des programmes d'analyse comparative des grands bâtiments dans l'ensemble du pays, en s'inspirant notamment des meilleures pratiques ;

- Intégrer les données relatives aux bâtiments provenant du portail et d'autres sources, tel que Microsoft Excel ;
- Fournir aux gestionnaires de programme (municipalités et provinces) des outils spécialisés, par exemple pour valider la qualité et la complétude des données; et
- Fournir aux propriétaires de bâtiments et aux gestionnaires de programmes des données utilisables et visualisables.

En cohérence avec notre recommandation no 7 (voir le point 3.2 Partage des données), ce type de plateforme permet également un partage géographique des données accordant ainsi la possibilité aux municipalités d'avoir accès aux données des bâtiments sur leur territoire. La Ville de Montréal reste disponible pour en discuter plus longuement avec le ministère.

Recommandation 6 : Prévoir l'adoption d'une plateforme logicielle permettant de réaliser la gestion, le traitement et la visualisation des données reçues par la déclaration ainsi que le partage des données avec les municipalités

3.2 Partage des données

La Ville de Montréal aimerait porter à votre attention le fait que ni le PL 41 ni son [mémoire](#) ne mentionne l'importance du partage des données d'un système de déclaration provincial avec les municipalités.

À terme, ce type de système accélère l'accès à l'information permettant entre autres d'orienter les politiques publiques. Il permet notamment de mettre en évidence et de comparer les performances énergétiques et environnementales des bâtiments par type d'utilisation.

En effet, un de ses grands avantages est d'avoir accès à des données de qualité et permettre une meilleure orientation des cibles et objectifs en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de GES. La Ville recommande au gouvernement de prévoir à même son projet de loi un mécanisme de partage officiel de données avec les municipalités, du moins avec la Ville de Montréal et les autres grandes villes du Québec où se retrouve la majorité des grands bâtiments.

Depuis le début de la collaboration entre la Ville de Montréal et le MELCCFP, le partage des données a toujours été un pilier indispensable au bon fonctionnement du groupe de travail. Montréal poursuivra cette collaboration en conservant cette façon de faire et enjoint le gouvernement de prendre un engagement équivalent.

Recommandation 7 : S'assurer que le projet de loi permette un partage transparent des données reçues par le SDCPB avec les municipalités pour planifier leurs orientations à l'aide des meilleures données disponibles

Afin d'aider les propriétaires dans la déclaration de leur consommation énergétique, Hydro-Québec a développé un outil facile d'utilisation et sécuritaire pour le transfert automatique des données de consommation électrique et pour l'agrégation des données des compteurs d'un même bâtiment vers la plateforme Energy Star Portfolio Manager. Cet outil permet le transfert des données de facturation d'un ou plusieurs compteurs d'un même bâtiment. À la suite d'une première année de mise en œuvre, quelques difficultés liées aux données récoltées au moment auquel l'énergie du bâtiment est utilisée, autrement dit l'appel de puissance, ont été soulevées par la Ville de Montréal à Hydro-Québec dans le cadre d'un comité de travail entre Hydro-Québec, Montréal et le MELCCFP. La Ville de Montréal recommande notamment au gouvernement d'exiger d'Hydro-Québec le transfert automatique de l'appel de puissance, et ce autant pour un compteur particulier que lors de l'agrégation personnalisable de plusieurs compteurs d'un même bâtiment, peu importe le lieu de branchement ou le tarif de facturation.

Recommandation 8 : Modifier l'article 4.4, tel que spécifié au paragraphe suivant, pour y ajouter l'appel de puissance et l'agrégation personnalisable de plusieurs compteurs d'un même bâtiment.

Dans le cas d'un distributeur d'énergie, élaborer et administrer une plateforme numérique lui permettant de transférer à un propriétaire les renseignements relatifs à la consommation énergétique ainsi qu'à l'appel de puissance d'un bâtiment, d'un compteur particulier, ou par l'agrégation personnalisable de plusieurs compteurs d'un même bâtiment, peu importe le lieu de branchement ou le tarif de facturation.

Synthèse des recommandations

Recommandation 1

Depuis plusieurs années, la Ville de Montréal démontre son leadership dans la décarbonation des bâtiments, tout en priorisant la collaboration avec le gouvernement aux fins de cohérence réglementaire. Montréal salue le projet de Loi 41 et recommande son adoption dans le respect des prochaines recommandations.

Recommandation 2

Modifier l'article 29 proposé en s'inspirant d'un modèle de hiérarchisation des règles prévu à la Loi sur les compétences municipales (RLRQ, c. C-47.1) (article 3) ou la Loi sur le bâtiment (RLRQ, c. B -1.1 (art. 193).

Recommandation 3

Assurer un partage clair de l'application future de la réglementation provinciale entre « la personne chargée par le ministre » et les municipalités de façon à éviter toute confusion dans les responsabilités de chacun ou une application concurrente des mêmes dispositions par divers acteurs. Assurer que des ressources financières et humaines adéquates soient déployées pour permettre une application juste et équitable de la réglementation.

Recommandation 4

Prioriser l'adoption du futur SDCPB québécois et assurer son déploiement tel que formulé dans l'analyse d'impact réglementaire.

Recommandation 5

Soutenir les propriétaires immobiliers des secteurs privés et municipaux.

Recommandation 6

Prévoir l'adoption d'une plateforme logicielle permettant de réaliser la gestion, le traitement et la visualisation des données reçues par la déclaration ainsi que le partage des données avec les municipalités

Recommandation 7

S'assurer d'un partage transparent des données reçues par le SDCPB avec les municipalités pour planifier leurs orientations à l'aide des meilleures données disponibles.

Recommandation 8

Modifier l'article 4.4, tel que spécifié au paragraphe suivant, pour y ajouter l'appel de puissance et l'agrégation personnalisable de plusieurs compteurs d'un même bâtiment.

Dans le cas d'un distributeur d'énergie, élaborer et administrer une plateforme numérique lui permettant de transférer à un propriétaire les renseignements relatifs à la consommation énergétique ainsi qu'à l'appel de puissance d'un bâtiment, d'un compteur particulier, ou par l'agrégation personnalisable de plusieurs compteurs d'un même bâtiment, peu importe le lieu de branchement ou le tarif de facturation.

