

Madame la Présidente de la Commission,
Monsieur le Ministre,
Mesdames, Messieurs les Députés,

Mon nom est Hubert Thibault et je suis vice-président Affaires institutionnelles au Mouvement Desjardins. Je suis accompagné de M. Yvan-Pierre Grimard, directeur Relations gouvernementales Québec.

Le Mouvement Desjardins a hésité avant de demander à être entendu en Commission sur le projet de loi n° 17. Il s'agit d'un projet de loi éminemment technique qui propose une transformation profonde d'une industrie qui a connu sa large part de soubresauts au fil des ans. Pour les non-spécialistes, l'absence d'études techniques rend encore plus difficile l'évaluation des impacts potentiels du projet de loi sur l'organisation et la performance du transport rémunéré de personnes par automobile.

Le Mouvement Desjardins n'intervient dans le transport par taxi que de façon accessoire en finançant l'acquisition de permis de taxi. Au début des années 2000, le Mouvement Desjardins, tout comme le Fonds de solidarité FTQ, ont répondu positivement à la demande expresse et pressante de l'État québécois de mettre en place des modes de financement permettant de libérer les propriétaires de permis de l'emprise des prêteurs usuraires.

Un nombre important de propriétaires de permis de taxi sont des membres Desjardins. La mission du Mouvement Desjardins est fondamentalement de protéger et de faire fructifier le patrimoine financier de ses membres.

Or, si plusieurs des effets du projet de loi n° 17 sont incertains, ceux qui affecteront le patrimoine de nos membres, eux sont évidents. Tous reconnaissent que l'abolition des permis aura un effet financier négatif important pour ceux-ci.

Pour bien des propriétaires, ces permis sont les actifs parmi les plus importants de leur patrimoine. Ils sont à la fois leurs droits d'entrée et de travail dans l'industrie du transport de personnes, leur fonds de commerce et leur fonds de pension. Pour la plupart, l'acquisition d'un permis a été l'une des décisions financières la plus importante de leur vie et sans doute la plus exigeante. Ils y ont investi leurs économies et y consacrent semaine après semaine, depuis des années, de très nombreuses heures de travail. Pour plusieurs d'entre eux, le transport de personnes par taxi a été la porte d'entrée dans l'économie de leur nouveau pays.

Ces décisions d'investir dans l'achat de permis de taxi, ils les ont prises dans le plus entier respect de la législation et de la réglementation existantes. Plus encore, rien ne laissait entrevoir la disparition éventuelle des permis de taxi. Depuis des décennies, la gestion de l'offre par le contingentement des permis était à la base de l'encadrement de cette industrie. Maintenir une qualité de service à un prix raisonnable était perçu comme lié à une organisation où le propriétaire et le chauffeur de taxi pouvaient entretenir une conviction raisonnable qu'il était possible de tirer un revenu décent de cette activité. Ceci permettait aussi d'assurer une formation adéquate des chauffeurs et la mise en place de normes de gestion efficaces et contraignantes.

Bien sûr, la gestion approximative sinon même déficiente du nombre de permis à émettre (en particulier après la Seconde Guerre mondiale) n'a pas facilité l'atteinte des objectifs de la gestion de l'offre.

Les propriétaires de permis et tous ceux espérant intégrer cette industrie étaient parfaitement en droit de compter sur la pérennité du système. D'ailleurs, l'abolition des permis actuellement proposée ne résulte pas tant d'une réflexion et d'études approfondies que de l'arrivée intempestive d'UBER dans l'industrie en faisant fi de la législation et de la réglementation existantes. Le gouvernement de l'époque avait alors décidé de modifier la Loi pour permettre de mettre en place des projets pilotes pour mesurer les avantages et inconvénients de ces nouveaux modèles d'affaires.

Il est d'ailleurs assez paradoxal que la seule référence à ces projets pilotes dans le document intitulé « Analyse d'impact réglementaire sur le projet de loi » publié le 29 mars par le ministère des Transports indique simplement :

« Bien que ces projets pilotes aient pour finalité d'étudier différentes avenues, il est important de noter que beaucoup des données recueillies sont confidentielles et ne peuvent donc pas être diffusées dans le contexte de la présente analyse. »

La réaction des propriétaires de permis est donc compréhensible et il est très difficile de déterminer si les propositions du projet de loi permettront d'atteindre les objectifs poursuivis d'amélioration des services à la population. S'il est cependant un incontournable qui est généralement accepté, c'est la nécessité de prévoir une indemnité. La difficulté ici est certainement de déterminer ce que constitue une indemnité juste et raisonnable.

Suivant la mise en place du projet pilote d'UBER, l'année dernière le gouvernement a accordé une première indemnité de 250 M\$ pour compenser, quoiqu'imparfaitement, la perte de valeur des permis. Il faut rappeler qu'à ce moment, bien qu'il ne fût pas encore formellement décidé d'abolir les permis, la valeur de ceux-ci avait notablement baissé dans certaines régions et particulièrement à Montréal.

Cette somme a été distribuée en fonction de la perte de valeur marchande des permis et le montant par permis a donc varié en fonction des territoires concernés.

Au moment de présenter en Chambre le projet de loi n° 17, le ministre a annoncé que le gouvernement ajouterait 250 M\$ à l'indemnité à être versée sans cependant fixer les modalités de versement, mais en indiquant qu'on avait atteint la limite des fonds publics pouvant être affectés à cette fin. Sur ce dernier point, il a manifestement raison.

Plus récemment encore, le 15 avril dernier, le ministre a annoncé une bonification additionnelle de l'indemnité par l'imposition d'une

redevance temporaire de 0,90 \$ par course et dont les revenus pourraient totaliser à terme, 270 M\$. Selon le gouvernement, cette mesure additionnelle portant à environ 770 M\$ les sommes disponibles pour indemniser les propriétaires de permis permettrait de dédommager tous les titulaires à la hauteur du coût d'acquisition du permis. La question qui se pose est de savoir si cette indemnisation est juste et équitable.

Cette méthode ferait en sorte que les propriétaires de permis de longue date c'est-à-dire ceux qui ont acquis leur permis il y a plusieurs années recevraient une fraction seulement de la valeur de leur permis. À l'inverse, pour les nouveaux détenteurs entrés récemment dans l'industrie, les pertes seraient relativement mineures.

Les conséquences pour tous ces détenteurs, et leurs familles, qui ont consacré des décennies à bâtir leur fonds de commerce et leur fonds de retraite, pourraient être dramatiques.

La première démarche est de définir la nature et la portée de l'éventuelle décision de l'Assemblée nationale d'abolir les permis de taxi. Le Code civil traite de la nature et de l'étendue des droits de propriété. Deux articles sont particulièrement pertinents.

« **947.** La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi.

... »

« **952.** Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

D'évidence, l'abolition des permis par le projet de loi n° 17 ne correspond pas à « des limites et des conditions d'exercice », tel que l'évoque l'article 947. En revanche, cette abolition équivaut certainement et indéniablement à une cession de propriété sous

contrainte à laquelle réfère le Code civil. On peut sans doute également convenir, aux fins de l'exercice, que cette abolition découlant d'une loi est faite pour une cause d'utilité publique. Elle doit donc emporter une juste et préalable indemnité.

Il existe au Québec une *Loi sur l'expropriation*. Cette loi prévoit que l'expropriation peut porter sur des biens meubles lorsqu'ils sont des accessoires de l'immeuble à exproprier. Il n'existe pas de loi spécifique portant sur l'expropriation de biens meubles. La raison en est sans doute que la chose est rarissime. Est-ce à dire que du seul fait que la *Loi sur l'expropriation* ne couvre pas de façon générale les biens meubles, l'abolition des permis de taxi ne pourrait pas être considérée comme une expropriation donnant ouverture à une indemnité? De fait, la *Loi sur l'expropriation* est une application législative spécifique du principe juridique général défini au Code civil.

Les principes d'application reconnus en matière d'expropriation peuvent sans doute servir de guide pour définir une juste indemnisation des propriétaires de permis.

La seconde question à examiner est de déterminer si l'indemnité proposée est juste. La base de l'indemnité repose sur le prix d'acquisition du permis indépendamment de sa valeur marchande juste avant qu'il ne soit aboli. Les arguments supportant cette limitation de l'indemnité sont essentiellement de deux ordres.

Le premier est de souligner l'ampleur des sommes requises pour assurer une indemnisation fondée sur la valeur des permis. L'argument principal est difficile à accepter. Comment la seule ampleur des sommes en cause pourrait-elle justifier d'offrir une indemnité limitée au coût d'acquisition? Ceci est contraire aux principes les plus fondamentaux applicables en matière d'expropriation. Appliqué à l'expropriation d'immeuble cet argument permettrait de dire à un exproprié : « Votre résidence vaut aujourd'hui 300 000 \$ sur le marché, mais nous nous limiterons aux 100 000 \$ que vous avez payés il y a 25 ans! ». L'iniquité devient flagrante.

On ajoute aussi assez fréquemment à l'argument que la valeur des permis résulte de comportements spéculatifs des propriétaires de permis. L'argument est profondément injuste pour la très grande majorité d'entre eux puisqu'il leur prête des motivations étrangères à leur réalité. La valeur des permis est le résultat de l'offre et de la demande. Chaque acquéreur a déterminé la valeur du permis en évaluant les perspectives de revenus qu'il pouvait escompter de son investissement et de l'accroissement légitime de la valeur de son actif au fil du temps.

L'analyse d'impacts réglementaires produite par le ministère indique qu'au 31 décembre 2018, 6 500 détenteurs de permis exploitaient 8 164 véhicules taxis pour une moyenne de 1,25 véhicule (et donc permis) par détenteur. Cette donnée est en soi incompatible avec un comportement de spéculateurs qui auraient plutôt eu tendance à cumuler le plus grand nombre de permis possible. De toute façon, l'argument invoquant une quelconque spéculation est ici non pertinent.

La difficulté est certainement de fixer la date qui devrait déterminer la valeur des permis, S'agirait-il d'une date antérieure aux initiatives d'UBER? De la date de mise en place des projets pilotes? Ou encore de la date de dépôt du projet de loi? La réponse n'est pas simple. Chose certaine, le principe de déterminer une indemnité sur la base de la valeur du permis à une date donnée est certainement plus juste et équitable que de simplement rembourser le coût d'acquisition.

Selon la date retenue pour fixer la valeur des permis, il pourrait arriver que le montant évoqué de 770 M\$ soit insuffisant. Comme l'a si bien souligné le ministre des Transports, le niveau de fonds publics pouvant être mobilisé a atteint la limite du raisonnable. Serait-il envisageable de maintenir la redevance de 0,90 \$ aussi longtemps qu'il le faudra pour atteindre l'équité? Le niveau de la redevance pourrait-il être augmenté? Pourrait-on envisager d'instaurer pendant quelques années un droit d'entrée pour les nouveaux répondants? Voilà autant d'avenues qui mériteraient d'être examinées pour mettre en place une indemnisation la plus juste et équitable possible.

Dans cet esprit, le projet de loi devrait comprendre des dispositions suffisamment souples pour permettre au gouvernement de déterminer par décret ou par règlement la valeur de l'indemnité, la hauteur et la durée d'application de la redevance de même que l'utilisation des produits de cette redevance ou même compléter l'indemnité par d'autres moyens.

La distribution du premier 250 M\$ suivant la mise en place du projet pilote d'UBER ne s'est pas traduite par un volume significatif de remises anticipées (que les caisses d'ailleurs acceptaient sans pénalité). Une telle tendance si elle devait perdurer au moment de distribuer les soldes de l'indemnité pourrait mettre les ex-propriétaires de permis en situation fragile puisqu'ils continueront tout de même à faire face à leurs obligations envers leur prêteur.

Par ailleurs pour Desjardins, l'encours des prêts dans le financement des permis représente une part importante des réserves de certaines caisses, c.-à-d. de leur capital. Des pertes significatives auraient des impacts sur l'ensemble de leurs membres.

Dans ces circonstances et de façon à protéger la capacité et la volonté de remboursement des ex-propriétaires ainsi que les droits des créanciers dont l'hypothèque disparaîtrait, le projet de loi devrait prévoir que les versements de l'indemnité seront étalés sur une période plus ou moins équivalente à celle pendant laquelle sera perçue la redevance annoncée par le ministre.

Les caisses Desjardins acceptent déjà des remboursements anticipés en renonçant aux pénalités. Les mécanismes à mettre en place pour les paiements d'indemnité pourraient prévoir, qu'à la demande du débiteur, l'indemnité à laquelle il a droit puisse être versée à son créancier sous forme de remboursement anticipé, évitant ainsi les intérêts.

Par ailleurs, les caisses Desjardins qui se sont spécialisées dans le financement des permis de propriétaires de taxi l'ont fait dans un cadre où le permis lui-même pouvait être grevé d'une hypothèque mobilière garantissant ainsi le remboursement des prêts.

La *Loi concernant le transport par taxi* (chapitre S6.01) actuellement en vigueur prévoit une disposition particulière sur ce plan au 3^e alinéa de l'article 20 :

“20. ...

La Commission doit accueillir favorablement la demande d'un créancier hypothécaire ayant pour objet que lui soit transféré, après respect des conditions d'exercice de ses droits hypothécaires, le permis de propriétaire de taxi de son débiteur en défaut de respecter ses obligations contractuelles.

...”

Devraient donc être introduites au projet de loi des dispositions similaires au 3^e alinéa de l'article 20 de la *Loi concernant les services de transport par taxi*. À titre d'exemple, ces dispositions pourraient être ainsi rédigées :

« La Commission (ou l'entité chargée de verser l'indemnité) doit accueillir favorablement la demande d'un créancier qui, immédiatement avant l'entrée en vigueur de la présente loi détenait une hypothèque sur un permis de propriétaire de taxi, demande que lui soit versée directement l'indemnité destinée à son débiteur en défaut de respecter ses obligations contractuelles, et ce, jusqu'à concurrence du solde de la créance. De plus, à la demande du débiteur, la Commission doit transmettre au créancier de ce débiteur la partie de l'indemnité correspondant au solde de cette créance. »

Merci, Madame la Présidente.

Mouvement Desjardins
Mai 2019
