CCE - 020M
C. P. PL 23
Loi instruction publique et
Loi Institut national d'excellence en éducatio

MÉMOIRE

umq.qc.ca

Le 1er juin 2023

Planification des établissements scolaires

Projet de loi no 23 – Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation

UMQ

La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

TABLE DES MATIÈRES

La voix des gouvernements de proximité ____ 4
1 Introduction ____ 5
2 L'éducation : une compétence du gouvernement du Québec assumée en partie par les municipalités ____ 6
2.1 Les compensations tenant lieu de taxes ____ 6
2.2 La cession d'immeubles à titre gratuit aux centres de services scolaires ____ 6
2.3 La nécessité d'exproprier pour céder des immeubles ____ 7
3 La mise en œuvre de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire ____ 8
4 La collaboration entre les CSS et le milieu municipal ____ 8
4.1 Les ententes de partage d'infrastructures scolaires ____ 9
4.2 Les ententes de gestion et d'imputabilité ____ 10
Synthèse des recommandations ____ 11

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

1 Introduction

Le présent mémoire vise à faire part des commentaires de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) quant au projet de *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* (projet de loi nº 23).

L'UMQ comprend que le projet de loi nº 23 a notamment pour objectif de redéfinir la gouvernance des centres de services scolaires (CSS) ainsi que la relation entre les CSS et le ministère de l'Éducation. L'Union déplore que le projet de loi nº 23 n'aborde pas les relations entre les CSS et le milieu municipal. Ces relations sont pourtant primordiales à l'efficacité des CSS et à la possibilité d'accomplir leurs missions.

La modification de la *Loi sur l'instruction publique* en 2020 a redéfini le rôle du milieu municipal en matière scolaire. Effectivement, bien que l'éducation soit une compétence du gouvernement du Québec, les municipalités assument une part de plus en plus importante de la facture en la matière. En effet, les municipalités ont l'obligation de céder gratuitement des immeubles aux CSS. Cette obligation nuit aux relations entre les CSS et le milieu municipal tout en faisant peser un fardeau financier injuste sur les municipalités. Cette obligation devrait être abrogée.

La relation entre les CSS et le milieu municipal est d'autant plus importante que le gouvernement du Québec a lancé sa Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire (PNAAT). Les municipalités seront les premières concernées par la mise en œuvre de la PNAAT. Ainsi, l'arrimage entre la planification de l'aménagement du territoire et la planification scolaire doit être optimal. Le ministère de l'Éducation et les CSS ont un devoir d'exemplarité en matière d'aménagement du territoire. Ce devoir doit se refléter dans les modèles d'établissements scolaires offerts ainsi que dans les emplacements privilégiés.

L'Union voit d'un bon œil l'implantation d'ententes de gestion et d'imputabilité. Ce nouvel outil devrait être utilisé par le ministre de l'Éducation afin d'assurer une collaboration des CSS avec le milieu municipal au-delà du minimum prévu à la *Loi sur l'instruction publique*. Des objectifs et des cibles relatifs au partage des infrastructures scolaires avec les municipalités devraient également être compris dans chaque entente de gestion et d'imputabilité.

2 L'éducation : une compétence du gouvernement du Québec assumée en partie par les municipalités

L'éducation est une compétence du gouvernement du Québec. L'UMQ constate toutefois une tendance à faire porter une part de plus en plus importante des dépenses scolaires au monde municipal.

2.1 Les compensations tenant lieu de taxes

Les immeubles qui font partie du réseau de l'éducation sont non imposables aux fins de la taxation municipale, mais font l'objet de compensations tenant lieu de taxes versées par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Le montant de la compensation à verser à la municipalité est calculé en utilisant notamment un taux de compensation spécifique applicable à une catégorie d'immeuble. Alors que le taux de compensation applicable est de 100 % pour les immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'enseignement supérieur et des services de garde, ce taux est de 82 % pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire.

Pourtant, les municipalités sont tenues d'offrir 100 % des services municipaux aux immeubles scolaires du réseau de l'enseignement primaire et secondaire. Il en résulte que la compensation tenant lieu de taxe versée aux municipalités pour les immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire ne correspond pas à l'ensemble des taxes que les municipalités seraient en mesure de percevoir si ces immeubles ne faisaient pas partie de ce réseau. Le manque à gagner pour les municipalités est d'environ 50 millions de dollars par année.

Recommandation nº 1 : Augmenter le taux de compensation applicable aux immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire à 100 % afin de combler le déficit de compensation tenant lieu de taxes de 50 millions de dollars par année qui est absorbé par les municipalités.

2.2 La cession d'immeubles à titre gratuit aux centres de services scolaires

En 2020, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*. Un amendement pour lequel le milieu municipal n'a pas été consulté et qui a été déposé en pleine nuit a créé l'obligation pour les municipalités de céder gratuitement des immeubles aux CSS pour la construction ou l'agrandissement d'une école primaire ou secondaire, d'un centre de formation professionnelle ou d'un centre d'éducation des adultes.

Un sondage de l'UMQ réalisé auprès de ses membres révèle que 18 % des municipalités répondantes ont cédé gratuitement un ou plusieurs immeubles depuis 2020. La valeur moyenne de ces immeubles est de près de 2,9 millions de dollars.

Voici un échantillon des immeubles cédés à titre gratuit depuis 2020 par les municipalités à leur CSS respectif, par région administrative :

- Neuf immeubles d'une valeur totale d'un peu plus de 24 millions de dollars en Montérégie;
- Neuf immeubles d'une valeur totale de 22 millions de dollars dans les Laurentides;
- Un immeuble d'une valeur de 6,1 millions de dollars dans la région administrative de Montréal;
- Un immeuble d'une valeur de 4,5 millions de dollars dans Lanaudière;
- Trois immeubles d'une valeur totale de 2,5 millions de dollars en Estrie;
- Un immeuble d'une valeur de 2,4 millions de dollars dans le Centre-du-Québec;
- Un immeuble d'une valeur de 1,8 million de dollars dans le Bas-Saint-Laurent.

Le Plan québécois des infrastructures 2023-2033 (PQI 2023-2033) ne prévoit aucune somme spécifique pour l'acquisition d'immeuble nécessaire à la construction et à l'agrandissement d'établissements scolaires par les municipalités, et ce, alors que l'éducation est une compétence du gouvernement du Québec.

Lorsqu'une municipalité ne possède pas un immeuble respectant les caractéristiques exigées par un CSS, elle doit en acquérir un. À cet effet, 39 % des municipalités ayant répondu au sondage de l'UMQ estiment qu'elles devront procéder à la cession d'un immeuble à leur CSS dans les dix prochaines années. Dans les dix prochaines années, les coûts associés à l'agrandissement ou à la construction d'établissements scolaires et assumés par les villes de Laval et de Montréal sont estimés respectivement à 178 millions de dollars et à 140 millions de dollars.

Par règlement, le gouvernement a établi en 2021 les caractéristiques que doit posséder un immeuble requis par un CSS pour qu'il puisse être cédé par une municipalité. L'une de ces caractéristiques est que cet immeuble ne doit pas avoir été préalablement utilisé pour l'exercice de certaines activités industrielles ou commerciales susceptibles de relâcher des contaminants dans le sol, sauf si une étude de caractérisation établit que la quantité ou la concentration de contaminants n'excède pas certaines valeurs. Cette étude de caractérisation est aux frais de la municipalité où l'immeuble est situé.

Cet exemple précis reflète le type de coûts accessoires à la construction ou à l'agrandissement d'un établissement scolaire dont la facture est refilée aux municipalités. À cet effet, 71 % des municipalités qui ont procédé à au moins une cession d'immeubles à un CSS depuis 2020 disent avoir eu à payer des coûts accessoires. En moyenne, ces coûts sont de 2 984 000 dollars par municipalité. Le prolongement de rue ou de services municipaux comme les égouts ou l'aqueduc, les études environnementales ou les coûts de décontamination des terrains sont autant d'exemples de coûts accessoires assumés par les municipalités.

Recommandation nº 2 : Que le gouvernement du Québec assume l'ensemble des coûts liés à l'acquisition d'immeubles scolaires.

Recommandation nº 3 : Abroger l'obligation de cession d'immeubles à titre gratuit par les municipalités au bénéfice des centres de services scolaires.

2.3 La nécessité d'exproprier pour céder des immeubles

Dans l'éventualité où aucun immeuble n'est disponible compte tenu des besoins identifiés et qu'une municipalité n'est pas en mesure d'en acquérir un de gré à gré, les municipalités ont l'obligation d'exproprier à leurs frais, puis de céder gratuitement l'immeuble aux CSS. Le sondage de l'UMQ mené auprès de ses membres démontre que le tiers des municipalités ayant cédé un ou plusieurs immeubles depuis 2020 ont dû procéder par expropriation. Le gouvernement du Québec devrait procéder lui-même aux expropriations qui découlent de sa compétence en éducation.

Sous le régime d'expropriation actuel, cela est particulièrement désavantageux pour les municipalités. Le droit québécois en matière d'expropriation est basé sur une approche où l'indemnité versée à la partie expropriée se fonde sur la « valeur au propriétaire » plutôt que sur la « valeur marchande » de l'immeuble exproprié. La valeur au propriétaire est ainsi établie en considérant l'utilisation potentielle de l'immeuble par son propriétaire. Le Québec fait figure d'exception en la matière à l'échelle canadienne. Le calcul de l'indemnité d'expropriation sur la base de la valeur au propriétaire consacre le droit de propriété au détriment du droit de la collectivité de verser un prix juste, fidèle au marché et de nature à réparer les préjudices qui découlent directement de l'expropriation.

La ministre des Transports et de la Mobilité durable a déposé le 25 mai dernier le projet de loi nº 22 – Loi concernant l'expropriation (projet de loi nº 22). L'Union a accueilli cette réforme du régime d'expropriation avec enthousiasme puisqu'elle répond à plusieurs de ses demandes, notamment quant à la valeur marchande.

Recommandation nº 4 : Moderniser la Loi sur l'expropriation pour que les municipalités puissent exproprier rapidement et en contrepartie d'une indemnité qui respecte la capacité de payer des contribuables.

3 La mise en œuvre de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire

La mise en œuvre de la vision gouvernementale énoncée en juin 2022 par la PNAAT passe par un renouvellement des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT). Le MAMH est en processus de consultation sur ces nouvelles OGAT.

Pour rappel, les outils de planification des municipalités régionales de comté (MRC) doivent être conformes aux OGAT. Les outils de planification ainsi que la réglementation d'urbanisme des municipalités doivent être conformes au schéma d'aménagement et de développement des MRC. Les nouvelles OGAT qui font présentement l'objet de consultations prévoient qu'à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, les MRC devront notamment :

- Assurer la densification, la compacité, la diversité des usages, la complémentarité et la multifonctionnalité des fonctions urbaines et résidentielles, particulièrement dans les secteurs existants, en fonction de leurs caractéristiques et du respect de la capacité d'accueil des équipements;
- Encadrer la localisation des équipements collectifs (dont les écoles) de manière à réduire les distances à parcourir et à soutenir les déplacements actifs et le transport collectif;
- S'assurer de répondre aux besoins en espaces pour la construction d'écoles.

Ces obligations devront se refléter dans les outils de planification et les réglementations d'urbanisme des municipalités de l'ensemble du Québec. Les CSS et le ministère de l'Éducation devront revoir leurs manières de faire afin de démontrer l'exemplarité de l'État en matière d'aménagement du territoire.

Un établissement scolaire est un générateur important de déplacements et un service essentiel qui s'accompagne souvent d'infrastructures sportives et récréatives qui ont le potentiel de bénéficier à l'ensemble des citoyennes et citoyens. Il s'agit d'un élément structurant de l'aménagement du territoire. Le cadre actuel favorise un modèle d'« école de destination », soit une école ayant une très grande taille et dont les élèves y viennent en grande partie par transport scolaire ou en voiture puisqu'ils habitent loin de l'école. Ce modèle s'oppose au modèle d'école de proximité, modèle vraisemblablement promu par la PNAAT. Favoriser la localisation optimale des établissements scolaires dans les milieux de vie est nécessaire pour assurer un développement durable de nos collectivités. Un CSS devrait en ce sens toujours privilégier l'optimisation des immeubles qu'il possède déjà avant d'envisager la construction d'un nouvel établissement scolaire bénéficiant d'une localisation moins favorable. Dans un contexte où les municipalités sont sollicitées par plusieurs partenaires institutionnels, il serait souhaitable que les CSS mettent en œuvre des projets intégrant d'autres partenaires et une multiplicité d'usages. On peut notamment penser au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance du Québec.

La consolidation des milieux déjà urbanisés nécessitera des modèles d'établissements scolaires compacts et innovants qui prennent en compte les enjeux avec lesquels les municipalités composent. La lutte contre les îlots de chaleur, le verdissement, la mobilité active et les transports en commun sont des exemples d'enjeux qui doivent se refléter dans les établissements scolaires que le gouvernement du Québec construit ou agrandit.

Recommandation n° 5 : S'assurer que les centres de services scolaires privilégient l'optimisation des immeubles qu'ils possèdent déjà conformément à la vision énoncée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Recommandation n° 6 : Offrir des modèles d'établissements scolaires compacts et innovants permettant une exemplarité de l'État en aménagement du territoire et une efficience des investissements publics.

4 La collaboration entre les CSS et le milieu municipal

La modification de la *Loi sur l'instruction publique* en 2020 est venue normer les relations entre les CSS et le milieu municipal. La Loi prévoit notamment l'obligation pour les CSS de transmettre certains documents de manière périodique. Elle prévoit également des délais dans lesquels les municipalités doivent répondre. Si l'objectif derrière l'encadrement de cette relation était de favoriser la collaboration, force est de constater que, dans plusieurs cas, l'objectif n'a pas été atteint.

Depuis que les CSS peuvent forcer les municipalités à céder des terrains à titre gratuit, ils n'ont plus d'incitatifs à collaborer au-delà de ce que la Loi prescrit. À titre d'exemple, certains CSS transmettent leur planification des besoins d'espace sans se rendre disponibles pour expliquer la méthodologie utilisée ou pour discuter des solutions qui pourraient être envisagées, notamment l'optimisation des établissements scolaires existants. Les municipalités ont 45 jours pour fournir un avis sur la planification des besoins d'espace. Elles ont également 45 jours pour l'approuver ou la refuser par résolution de leur conseil. Ce délai ne prend pas en compte la réalité municipale. Si on prend le délai de 45 jours en termes de jours ouvrables, il peut s'avérer difficile de fournir un avis complet pour l'amélioration de la planification des besoins d'espaces tout en adoptant une résolution du conseil concernant cet avis. Les conseils se réunissent habituellement environ une fois par mois. Dépendant du moment où un CSS envoie sa planification des besoins d'espaces à une municipalité, le délai de 45 jours peut ne comprendre qu'une seule rencontre du conseil dans le délai imparti. Si la rencontre du conseil est prévue à la moitié du délai imparti, cela peut nécessiter la tenue d'un conseil extraordinaire ou la production d'un avis dans un délai beaucoup plus court.

Or, cet avis est essentiel à la modification de la planification des besoins d'espace des CSS. Une fois que cette planification modifiée est envoyée à une municipalité, celle-ci a 45 jours pour l'approuver ou la refuser par résolution du conseil. En cas de défaut du conseil d'approuver ou de refuser la planification dans le délai de 45 jours, celle-ci est réputée avoir été approuvée. Cette présomption va à l'encontre de l'esprit de collaboration qui est souhaité de part et d'autre.

Recommandation nº 7 : Augmenter le délai de 45 jours prévu aux articles 272.5, 272.6 et 272.7 de la Loi sur l'instruction publique.

Recommandation nº 8 : Abroger la présomption d'approbation en cas de défaut du conseil d'approuver ou de refuser la planification des besoins d'espaces en 45 jours.

Il s'agit d'un exemple qui illustre bien les problèmes qui peuvent résulter d'une collaboration minimale entre un CSS et une municipalité. Le strict minimum prévu par la Loi n'est pas suffisant et, ultimement, nuit à l'arrimage des planifications scolaire et de l'aménagement du territoire. Il serait possible d'exiger des CSS certaines bonnes pratiques en matière de collaboration. Par exemple, un CSS peut communiquer des versions de travail de la planification des besoins d'espace avant d'envoyer une version finale. Un CSS peut également se renseigner sur le moment qui serait le plus approprié pour procéder à son envoi à une municipalité. Cela permettrait notamment de prendre en compte le calendrier des séances du conseil.

4.1 Les ententes de partage d'infrastructures scolaires

Conformément à la *Loi sur l'instruction publique*, un CSS a pour fonction, notamment, de favoriser l'utilisation de ses immeubles par les municipalités de son territoire. Le gouvernement du Québec a mis en place une règle budgétaire portant sur le partage des infrastructures scolaires et municipales en 2019-2020. Cette mesure prévoit qu'une allocation peut être accordée aux CSS qui concluent une entente de partage des infrastructures avec la ou les municipalités situées sur leur territoire et avec le Ministère. L'allocation maximale correspond à la perte nette subie par le CSS à la suite de l'application des principes établis et est accordée selon les ressources financières disponibles.

En mai 2022, seules quatre ententes de partage d'infrastructures scolaires bénéficiant de cette mesure avaient été signées, soient celles concernant les villes de Châteauguay, Chambly, Repentigny et Montréal. Le partage des infrastructures scolaires est essentiel pour assurer un accès à la pratique d'activités sportives et de loisir à la population. Ce partage est également nécessaire pour assurer une utilisation optimale des équipements collectifs par l'ensemble de la population. L'absence d'entente de partage fait en sorte qu'une municipalité qui a, sur papier, un taux d'infrastructures sportives et de loisir par habitant satisfaisant peut-être en déficit d'infrastructures accessibles. L'Union considère que dans le contexte actuel d'inflation et d'augmentation substantielle des coûts de construction, le dédoublement de projets d'équipements collectifs n'est pas souhaitable. Le partage d'infrastructures permet une utilisation optimale des infrastructures et des économies d'échelle.

4.2 Les ententes de gestion et d'imputabilité

Le projet de loi nº 23 introduit la notion d'entente de gestion et d'imputabilité, et prévoit que chaque CSS devra conclure avec le ministre de l'Éducation une telle entente. Ce type d'entente contiendra notamment les objectifs ou les cibles portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement des CSS, mais également tout autre objectif, toute autre cible ou toute autre priorité propre au CSS pour la durée de l'entente. L'Union soumet que ce type d'entente est un nouvel outil intéressant qui devrait être utilisé par le ministre de l'Éducation pour s'assurer que les CSS collaborent avec le milieu municipal au-delà de ce qui est prévu par la *Loi sur l'instruction publique*. Ces ententes devraient également servir à s'assurer du partage des infrastructures scolaires des CSS avec les municipalités.

Recommandation nº 9 : S'assurer par le biais des ententes de gestion et d'imputabilité que les centres de services scolaires collaborent pleinement avec les municipalités comprises sur leurs territoires respectifs.

Recommandation nº 10 : S'assurer par le biais des ententes de gestion et d'imputabilité que les centres de services scolaires travaillent activement à partager les infrastructures scolaires avec les municipalités.

Synthèse des recommandations

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

Recommandation nº 1 : Augmenter le taux de compensation applicable aux immeubles du réseau de l'enseignement primaire et secondaire à 100 % afin de combler le déficit de compensation tenant lieu de taxes de 50 millions de dollars par année qui est absorbé par les municipalités.

Recommandation nº 2 : Que le gouvernement du Québec assume l'ensemble des coûts liés à l'acquisition d'immeubles scolaires.

Recommandation nº 3 : Abroger l'obligation de cession d'immeubles à titre gratuit par les municipalités au bénéfice des centres de services scolaires.

Recommandation nº 4 : Moderniser la Loi sur l'expropriation pour que les municipalités puissent exproprier rapidement et en contrepartie d'une indemnité qui respecte la capacité de payer des contribuables.

Recommandation nº 5 : S'assurer que les centres de services scolaires privilégient l'optimisation des immeubles qu'ils possèdent déjà conformément à la vision énoncée par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire.

Recommandation nº 6 : Offrir des modèles d'établissements scolaires compacts et innovants permettant une exemplarité de l'État en aménagement du territoire et une efficience des investissements publics.

Recommandation nº 7 : Augmenter le délai de 45 jours prévu aux articles 272.5, 272.6 et 272.7 de la Loi sur l'instruction publique.

Recommandation nº 8 : Abroger la présomption d'approbation en cas de défaut du conseil d'approuver ou de refuser la planification des besoins d'espaces en 45 jours.

Recommandation nº 9 : S'assurer par le biais des ententes de gestion et d'imputabilité que les centres de services scolaires collaborent pleinement avec les municipalités comprises sur leurs territoires respectifs.

Recommandation nº 10 : S'assurer par le biais des ententes de gestion et d'imputabilité que les centres de services scolaires travaillent activement à partager les infrastructures scolaires avec les municipalités.

La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC :

Philippe Biuzzi
Conseiller aux politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : (438) 377-5324
Courriel : pbiuzzi@umq.qc.ca