

Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières du projet de la loi n° 61

Loi édictant la Loi sur la Mobilité Infra Québec et modifiant certaines
dispositions relatives au transport collectif

30 août 2024

Table des matières

Mission	3
Territoire	4
Introduction	5
1. L'ARTM : interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec en matière de planification et d'intégration du transport collectif dans la région métropolitaine.....	6
2. Mobilité Infra Québec et l'ARTM : une concertation essentielle	8
3. Autres modalités	10
4. Le financement.....	11
5. Modifications accessoires.....	12
Conclusion	13
Liste des recommandations	15

Mission

Dans une perspective de développement durable et de cohésion régionale, l'Autorité régionale de transport métropolitain (l'ARTM) planifie, organise, finance, développe et fait la promotion du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal afin d'offrir une expérience de mobilité simple, intégrée, fluide et efficace.



Planifier

Établir une offre de transport en réponse aux besoins des usagers des services de transport collectif, incluant ceux à mobilité réduite



Organiser

Coordonner les services de transport collectif en prenant des mesures destinées à les améliorer et à les intégrer



Financer

Pérenniser le financement métropolitain du transport collectif tout en assurant une gestion rigoureuse et responsable des ressources



Développer

Gérer les actifs et les infrastructures de transport collectif

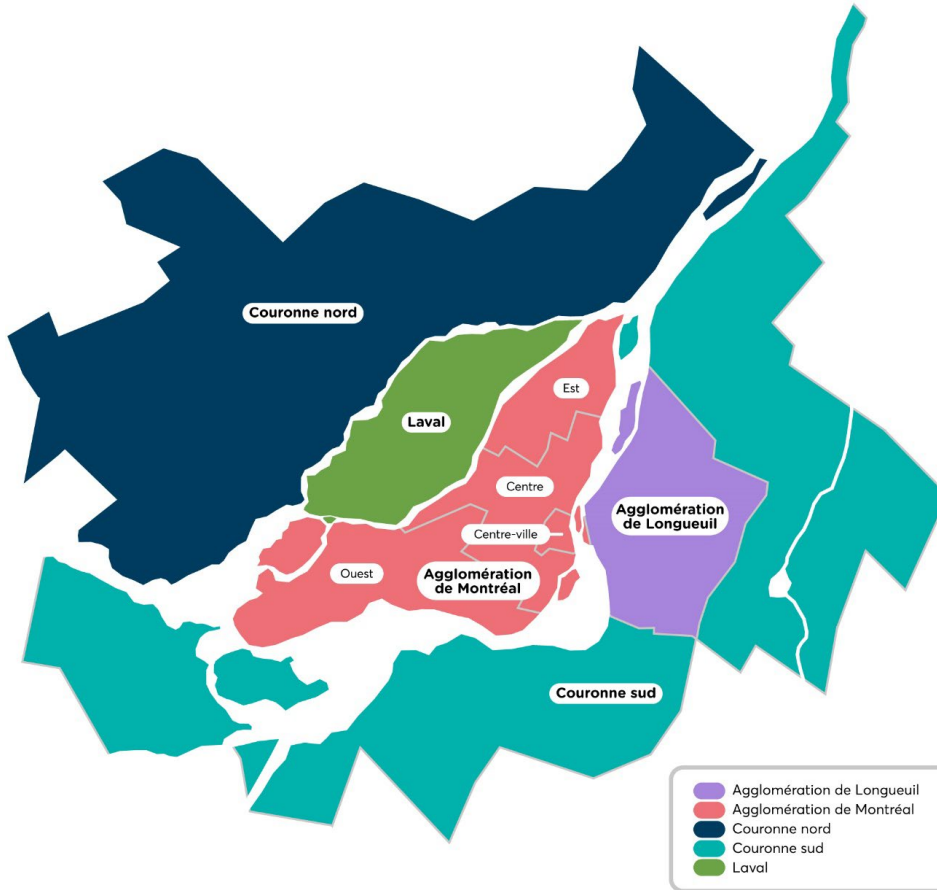


Promouvoir

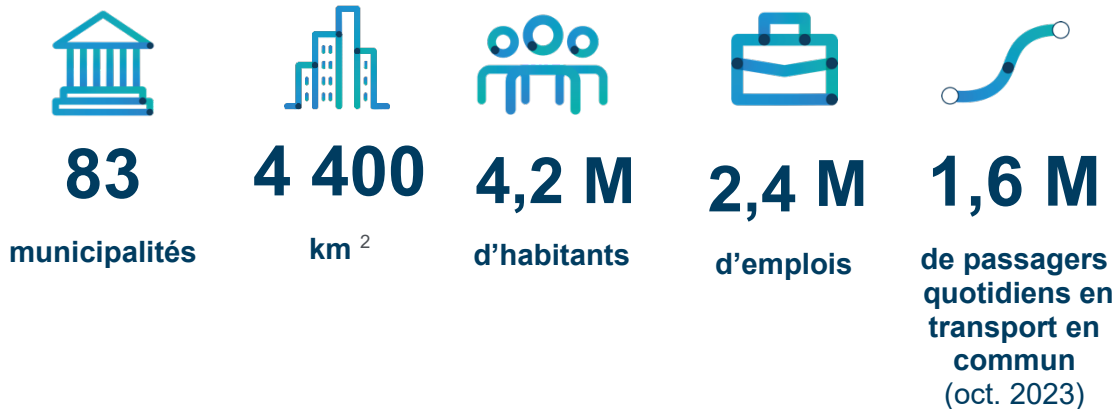
Promouvoir le transport collectif, le transport actif et le covoiturage et contribuer à l'émergence d'une culture de la mobilité durable

Territoire

Le territoire de l'ARTM est constitué du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), du territoire de la communauté Mohawk de Kahnawake et de la Ville de Saint-Jérôme. Il est réparti en cinq (5) secteurs géographiques.



Le territoire de l'ARTM, c'est également :



Introduction

L'ARTM accueille favorablement la création de Mobilité Infra Québec pour la gestion et la réalisation de projets complexes de transport et la volonté exprimée du gouvernement du Québec de doter cet organisme de moyens efficaces pour compléter de tels projets plus rapidement, plus efficacement et plus économiquement.

L'ARTM souhaite cependant que le projet de loi soit amendé pour tenir compte des particularités de la région métropolitaine, soit la dynamique qui découle du mandat déjà confié par la loi à l'ARTM pour planifier sur son territoire le développement et l'intégration du transport collectif et déterminer les infrastructures et les services de transport requis, et ce, en concertation avec les orientations métropolitaines de la CMM qui regroupe les 83 municipalités du territoire commun.

1. L'ARTM : interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec en matière de planification et d'intégration du transport collectif dans la région métropolitaine

La *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain* (c. A-33.3) confie déjà à l'ARTM la planification et l'intégration du transport collectif sur son territoire ainsi qu'une compétence, avec préséance, en matière de transport collectif, y compris quant à l'offre de services, à la tarification et à l'adoption d'une politique de financement tant pour les dépenses d'exploitation que d'immobilisations avec l'approbation de la CMM.

Lorsqu'il s'agit de mandater Mobilité Infra Québec pour la réalisation d'un projet complexe de transport lié au transport collectif sur le territoire métropolitain, le Gouvernement du Québec doit tenir compte de la planification métropolitaine, soit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM et le Plan stratégique de développement du transport collectif (PSD) de l'ARTM. Le PSD propose les projets priorisés, élaborés en fonction de nombreuses contraintes assorties aux caractéristiques politiques, géographiques, techniques des municipalités de son territoire.

Ainsi, l'ARTM souhaite que lorsque le Gouvernement confie à Mobilité Infra Québec un projet complexe de transport lié au transport collectif sur le territoire métropolitain, le projet soit défini parmi les options élaborées et recommandées par elle.

Pour ce faire, l'ARTM propose d'ajouter à l'article 4 du projet de loi n° 61 un dernier alinéa s'appliquant au territoire métropolitain comme suit :

ARTICLE 4

...

« Lorsque le projet visé au premier alinéa concerne le transport collectif sur le territoire de l'Autorité régionale de transport métropolitain, le gouvernement tient compte des projets priorisés et des options élaborées et recommandées par celle-ci préalablement à la décision de confier un projet complexe de transport à Mobilité Infra Québec »

Pour expliciter cette proposition, l'ARTM ajoute qu'elle reconnaît l'autorité du gouvernement pour décider de la réalisation d'un projet complexe de transport. Elle souhaite cependant, lorsqu'il s'agit d'un projet complexe de transport lié au transport collectif sur son territoire, et vu le mandat qui lui est confié par la loi, être l'interlocuteur privilégié du gouvernement, préalablement à l'adoption d'un décret, pour fournir toute la connaissance et l'expertise acquises quant aux besoins du milieu et aux solutions validées ou possibles et pour concerter tous les intéressés, que ce soit les OPTC, les municipalités, voire les citoyens, et ce, vu le lien étroit existant entre l'ARTM et la CMM déjà prévu par la loi. Nous soumettons que le gouvernement ne devrait pas se priver de cette consultation préalable au risque de lancer un projet complexe de transport mal adapté, mal intégré, mal accepté, inutilement coûteux; au contraire, prévoir, dans la loi, la

consultation préalable et reconnaître le rôle de l'ARTM sur son territoire ne peut que favoriser une prise de décision éclairée et la concertation des intéressés en valorisant l'ARTM comme interlocuteur privilégié du gouvernement.

D'ailleurs le Gouvernement du Québec peut déjà tenir compte de la planification métropolitaine, soit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la CMM et le Plan stratégique de développement du transport collectif (PSD) de l'ARTM. En plus du PSD, l'ARTM pourra soumettre au gouvernement des propositions de projets à étudier en fonction d'options déjà validées, acceptables socialement et dont l'ordre de grandeur des coûts de réalisation et d'exploitation envisagés est connu et tient compte de la capacité de payer des contributeurs. Ainsi, lorsque le Gouvernement confiera à Mobilité Infra Québec un projet complexe de transport collectif sur le territoire métropolitain, ses principaux paramètres financiers et son intégration au réseau de transport en commun métropolitain auront été évalués au préalable.

L'évaluation des coûts sera raffinée tout au long de la conception de l'infrastructure et l'ARTM devra y être associée, car sa loi constitutive prévoit les mécanismes visant à s'assurer de l'intégration d'un projet sur le territoire métropolitain. Notamment, la Politique de financement de l'ARTM prévoit que le déficit des services est réparti en fonction de la provenance des usagers. Les municipalités sur le territoire de l'ARTM sont donc responsables ultimement du déficit des services et leur capacité financière doit être prise en compte lors de l'élaboration du projet par Mobilité Infra Québec.

2. Mobilité Infra Québec et l'ARTM : une concertation essentielle

Le projet de loi n° 61 doit reconnaître, sur le territoire métropolitain, le rôle que la loi confie déjà à l'ARTM comme unique interlocuteur et organisme compétent aux fins d'intégrer au système de transport collectif exploité sous le contrôle de l'ARTM un projet complexe de transport collectif confié à Mobilité Infra Québec.

Pour ce faire, l'ARTM propose d'ajouter à l'article 6 du projet de loi n° 61, l'alinéa suivant :

ARTICLE 6

...

« Malgré le premier alinéa, lorsque le projet concerne le transport collectif sur le territoire de l'Autorité régionale de transport métropolitain, Mobilité Infra Québec détermine avec l'ARTM les modalités de prise de décision quant aux éléments fondamentaux du projet portant notamment sur la conception et la réalisation de l'infrastructure, sur toute question relative aux coûts d'exploitation et d'entretien, aux conditions d'exploitation, au financement de l'infrastructure, y compris la tarification et les contributions de la région métropolitaine aux immobilisations et à l'exploitation. »

Pour expliciter cette proposition, l'ARTM reconnaît la volonté du gouvernement de confier à un organisme spécialisé, Mobilité Infra Québec, la responsabilité d'un projet complexe de transport; toutefois, sur son territoire, un projet complexe de transport ne peut se réaliser adéquatement sans tenir compte de nombreuses contraintes pour lesquelles seule l'ARTM est présentement mandatée pour trouver les solutions appropriées en concertation avec les intéressés. D'où la nécessité de prévoir dans la loi une concertation entre Mobilité Infra Québec et l'ARTM. Plus précisément, cette concertation est essentielle pour tous les volets d'un projet complexe, que ce soit la planification, la mise en œuvre, le financement ou l'exploitation. Pour chacun de ces volets, l'implication de l'ARTM auprès de Mobilité Infra Québec paraît essentielle puisque déjà selon son mandat prévu à la loi, elle est compétente pour répondre aux interrogations et subséquemment elle aura à assumer les conséquences des décisions pour la durée de vie du projet. Dans ce contexte, une meilleure concertation entre Mobilité Infra Québec et l'ARTM ne peut que bonifier le projet complexe de transport à réaliser et confirmer son rôle comme interlocuteur privilégié et porte-parole des intéressés de son territoire.

À titre d'exemple, l'ARTM a la vue d'ensemble du système de transport collectif métropolitain et elle pourra recommander des ajustements de conception pour éviter de multiplier les exploitants des services, pour maximiser l'utilisation des infrastructures existantes tels les garages et centres d'entretien ou pour assurer un plus grand achalandage au projet complexe. L'ARTM possède également le mandat d'assurer que le réseau de rabattement en transport collectif, actif et en transport adapté au projet complexe de transport soit efficace et réponde aux normes d'aménagement.

Pour ce faire, il est souhaitable que Mobilité Infra Québec agisse en concertation avec l'ARTM d'une part, pour établir, quant au nouveau projet, le niveau de service requis, le modèle d'exploitation, la tarification, et, d'autre part, pour participer aux décisions de conception qui influencent les coûts d'exploitation et d'entretien dont, entre autres, l'établissement des contributions de la région aux immobilisations et à l'exploitation.

Le financement du projet doit être viable pour la région métropolitaine tant au niveau des coûts de réalisation que des coûts d'exploitation et d'entretien.

3. Autres modalités

De la même manière, lorsque Mobilité Infra Québec est mandatée pour des analyses de transport collectif ou de planification en mobilité sur le territoire desservi par l'ARTM (articles 5 et 29 du projet de loi n° 61), elle ne peut agir sans concertation avec l'ARTM, dont c'est le mandat de planifier, pour son territoire, la coordination des différents services de transport ainsi que le maintien, l'amélioration et le remplacement d'équipements et d'infrastructures de transport.

Ainsi, l'ARTM propose d'ajouter à l'article 29 du projet de loi n° 61, l'alinéa suivant :

ARTICLE 29

...

« Lorsqu'une analyse en transport concerne le territoire de l'Autorité régionale de transport métropolitain, elle doit notamment consulter l'ARTM et prendre en considération la planification des services de transport collectif en vigueur et projetés par l'ARTM ».

Vu le rôle de l'ARTM, sur son territoire, un bien construit ou reconstruit par Mobilité Infra Québec devrait être la propriété de l'ARTM ou de l'exploitant qu'elle désigne.

Ainsi l'ARTM propose d'ajouter à l'article 26 du projet de loi n° 61 un paragraphe comme suit :

ARTICLE 26 (3)

...

« s'il s'agit d'un bien utile à un système de transport collectif sur le territoire métropolitain, de l'Autorité régionale de transport métropolitain ou de l'exploitant qu'elle désigne ».

4. Le financement

Vu le rôle de l'ARTM sur son territoire, les contributions financières pour un projet complexe de transport lié au transport collectif sous la responsabilité de Mobilité Infra Québec doivent être convenues avec l'ARTM sous l'égide d'une approche collaborative et dans un esprit de partenariat.

Ainsi l'ARTM propose de modifier les articles 12.21.11 et 12.21.12 de la *Loi sur le ministère des Transports* ajoutés par l'article 74 du projet de loi n° 61 de sorte que le rôle de l'ARTM comme unique interlocuteur sur son territoire soit reconnu; ainsi le projet de loi pourrait être modifié en ajoutant les seconds alinéas suivants :

ARTICLE 12.21.11

...

« Lorsque le projet complexe de transport collectif concerne le territoire métropolitain, le ministre doit consulter l'Autorité régionale de transport métropolitain relativement à la contribution financière exigible en tenant compte de la loi de l'Autorité régionale de transport métropolitain et de la politique de financement adoptée par l'ARTM et approuvée par la CMM ».

ARTICLE 12.21.12

...

« Lorsque le projet complexe de transport collectif concerne le territoire métropolitain, le ministre confie à l'Autorité régionale de transport métropolitain la responsabilité de déterminer l'exploitant du système parmi les exploitants existants de son territoire, et de la consulter concernant l'attribution de l'exploitation à un tiers ».

Les sources de financement dont dispose l'ARTM sont limitées. Elle doit donc mesurer les effets potentiels d'une nouvelle infrastructure sur le cadre financier régional et assurer la concertation avec l'ensemble des contributeurs concernés.

En particulier, l'ARTM doit s'assurer de la capacité financière des municipalités de son territoire à soutenir un projet complexe de transport collectif étant entendu qu'elle finance, en partie, le coût de toute entente de services intervenue sur son territoire par une contribution provenant de l'ensemble des municipalités utilisatrices de ces services. Plus précisément, le financement municipal des ententes de services est « [...] établi au prorata de l'utilisation de chaque service par les résidents du territoire de chaque municipalité locale dont le territoire fait partie de celui d'un organisme public de transport en commun (OPTC) par rapport à l'utilisation qu'en fait l'ensemble des résidents du territoire de l'ARTM » (art. 81 LARTM).

De plus, l'intégration d'un projet complexe de transport collectif aux services existants de transport collectif du territoire de l'ARTM a un impact sur l'allocation des revenus (revenus tarifaires, revenus provenant des automobilistes) entre les services. L'intégration d'un tel projet

peut donc indirectement réduire le financement des services existants et augmenter les contributions municipales pour ces services. Pour cela, la reconnaissance ou la confirmation du rôle de l'ARTM comme planificateur métropolitain est essentielle.

Par ailleurs, l'ARTM doit permettre aux usagers de profiter d'une offre de services intégrée à un coût abordable. Le financement du coût d'un projet complexe de transport collectif ne peut donc pas reposer uniquement sur la tarification des usagers.

L'ARTM doit pouvoir se porter garante de l'intégration de tout projet complexe de transport collectif sur son territoire à un coût raisonnable pour les différents contributeurs.

5. Modifications accessoires

À l'occasion de l'examen du projet de loi n° 61, l'ARTM propose au gouvernement l'ajout de modifications législatives de nature à améliorer son cadre juridique et à favoriser une meilleure efficacité sur des éléments très spécifiques. Ainsi, elle propose les modifications suivantes.

Les redevances

Le projet de loi 39, sanctionné le 8 décembre 2023, permet que des dépenses reliées à un service de transport collectif puissent faire l'objet d'une redevance ou d'une contribution imposée par une municipalité. L'ARTM, quant à elle, possède un pouvoir spécifique pour imposer une redevance (LARTM art. 84.1 et 97.1), pour des travaux dont la valeur excède 909 404 \$ en 2024 (valeur indexée annuellement), réalisés dans certaines zones bénéficiant d'une nouvelle offre de transport. Ce pouvoir est limité et soumis à l'approbation ministérielle. Il serait d'intérêt que l'ARTM puisse bénéficier d'un pouvoir permettant d'imposer une redevance plus large et d'application plus simple comme celui dont bénéficient les municipalités et prévu aux articles 500.6 à 500.11 de la Loi sur les cités et villes. Dans bien des cas, il serait probablement plus approprié que la redevance soit imposée par l'ARTM pour financer un équipement ou une infrastructure destinée à plusieurs municipalités plutôt que par des municipalités individuellement pour assumer une quote-part, et ce, pour éviter des dédoublements et assurer une équité fiscale.

Le statut de l'ARTM auprès de la Commission des transports du Québec

Il serait également souhaitable que la *Loi sur les transports* (LT) soit modifiée à l'article 48.33 et que la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC) soit également modifiée à l'article 80 pour inclure de façon explicite l'ARTM à l'énumération des organismes visés par ces articles.

Et ce, en considérant que la Commission des transports du Québec a refusé de reconnaître, dans deux décisions, que l'ARTM avait une compétence, avec préséance sur les municipalités et les OPTC de son territoire, en matière de transport collectif, au motif que le législateur n'avait pas cru bon de modifier la LT et la LSTC pour inclure de façon explicite l'ARTM à l'énumération des organismes visés à l'article 48.33 LT ou 80 LSTC :

« ... la compétence de l'ARTM, en matière de transport collectif, lui est conférée dans le cadre bien défini de la loi sur l'ARTM. La Commission ne peut présumer, comme le suggère

l'ARTM, que le législateur ait voulu, par le fait même, imposer à la Commission l'obligation d'aviser l'ARTM de toute demande de permis de transport concernant son territoire... » (2021 QCCTQ 1853 et 2021 QCCTQ 2339)

Les contrats de gré à gré avec un organisme à but non lucratif

Les articles 92.1 à 108.2 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* concernent les règles d'appel d'offres s'appliquant à l'ARTM (LARTM art. 14). L'ARTM propose que l'article 101.1 de cette loi qui prévoit les exceptions aux règles d'appel d'offres soit modifié afin de permettre à l'ARTM et aux OPTC de conclure de gré à gré des contrats avec un organisme à but non lucratif, tel que cela est permis aux municipalités vu l'article 573.3 (2.1) de la *Loi sur les cités et villes*. Il serait d'intérêt de réintroduire cette possibilité qui existait jusqu'à récemment (2010), puisque de nombreux organismes à but non lucratif s'intéressent au transport collectif et souhaiteraient proposer des services utiles à l'ARTM qui sont souvent exclusifs. À titre d'exemple, pensons à Bixi Montréal qui ne peut aisément conclure d'entente avec elle.

Projet de loi n° 62, *Loi visant principalement à diversifier les stratégies d'acquisition des organismes publics et à leur offrir davantage d'agilité dans la réalisation de leurs projets d'infrastructure*

L'ARTM partage le constat de plusieurs organismes à l'effet que les projets d'infrastructure sont trop chers et trop longs à réaliser.

L'une des causes principales de cette situation découle du cadre normatif actuel auquel sont assujettis l'ensemble des OPTC et qui est inadapté au contexte actuel de surchauffe et à la complexité des projets. Ce cadre ne permet pas le recours aux modes collaboratifs pour la réalisation de projets, lesquels sont de plus en plus utilisés. L'ARTM et les OPTC devraient pouvoir bénéficier de leviers similaires à ceux du projet de loi n° 62 pour réduire les coûts et les délais des projets de transport collectif.

Il est souhaitable de modifier la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour y introduire le concept de contrat de partenariat, avec l'ensemble des adaptations nécessaires et permettre l'octroi de contrats de gré à gré lorsque l'intérêt public le justifie et à la suite d'un appel d'offres infructueux.

Conclusion

L'ARTM est favorable à la création de Mobilité Infra Québec pour la gestion et la réalisation de projets complexes de transport et souhaite que le projet de loi soit amendé pour tenir compte des particularités de la région métropolitaine, soit la dynamique qui découle du mandat qui lui est déjà confié par la loi pour planifier, sur son territoire, le développement et l'intégration du transport collectif et déterminer les infrastructures et les services de transport requis.

L'ARTM ajoute également que le projet de loi devrait confirmer son rôle comme interlocuteur privilégié du gouvernement et porte-parole des intéressés de son territoire.

Cette confirmation au projet de loi permettra de favoriser une prise de décision éclairée quant au projet et la concertation des intéressés en valorisant l'ARTM comme interlocuteur.

Liste des recommandations

Recommandation 1 : Modifier l'article 4 du projet de loi n° 61 afin de prévoir que les projets confiés à Mobilité Infra Québec tiennent compte des projets priorités et des options élaborées et recommandées par l'ARTM.

Recommandation 2 : Modifier l'article 6 du projet de loi n° 61 afin de préciser que Mobilité Infra Québec détermine avec l'ARTM, dans le cadre d'une entente de gestion et de financement, les modalités de prise de décision quant aux éléments fondamentaux du projet pour lesquels l'acquiescement de l'ARTM est requis, notamment sur la conception et la réalisation de l'infrastructure, sur toute question relative aux coûts d'exploitation et d'entretien, aux conditions d'exploitation, au financement de l'infrastructure, y compris la tarification et les contributions de la région métropolitaine aux immobilisations et à l'exploitation.

Recommandation 3 : Modifier l'article 29 du projet de loi n° 61 pour préciser que Mobilité Infra Québec doit consulter l'ARTM et prendre en considération la planification des services de transport collectif en vigueur et projetés par l'ARTM lorsqu'une analyse en transport concerne son territoire.

Recommandation 4 : Modifier l'article 26 du projet de loi n° 61 pour préciser qu'un bien construit ou reconstruit par Mobilité Infra Québec, sur le territoire de l'ARTM, devrait être sa propriété ou de l'exploitant qu'elle désigne.

Recommandation 5 : Modifier l'article 12.21.11 de la *Loi sur le ministère des Transports* ajouté par l'article 74 du projet de loi n° 61 par l'ajout de l'obligation pour le ministre, lorsque le projet complexe de transport collectif concerne le territoire métropolitain, de consulter l'ARTM relativement à la contribution financière exigible en tenant compte de la loi de l'ARTM et de la politique de financement adoptée par l'ARTM et approuvée par la CMM.

Recommandation 6 : Modifier l'article 12.21.12 de la *Loi sur le ministère des Transports* ajouté par l'article 74 du projet de loi n° 61 par l'ajout de l'obligation pour le ministre de confier à l'ARTM la responsabilité de déterminer l'exploitant du système parmi les exploitants existants de son territoire, et de la consulter concernant l'attribution de l'exploitation à un tiers.

Recommandation 7 : Ajouter aux pouvoirs de l'ARTM en matière de redevances (*Loi sur l'ARTM*, articles 84.1 et 97.1) un pouvoir pour lui permettre d'imposer une redevance plus large et d'application plus simple, comme celui dont bénéficient les municipalités et prévu aux articles 500.6 à 500.11 de la *Loi sur les cités et villes*.

Recommandation 8 : Modifier l'article 48.33 de la *Loi sur les transports* et l'article 80 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour inclure de façon explicite l'ARTM à l'énumération des organismes visés par ces articles au regard de son statut auprès de la Commission des transports.

Recommandation 9 : Modifier l'article 101.1 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* afin de permettre à l'ARTM et aux OPTC de conclure de gré à gré des contrats avec un organisme à but non lucratif, tel que cela est permis aux municipalités vu l'article 573.3 (2.1) de la *Loi sur les cités et villes*.

Recommandation 10 : Modifier la *Loi sur les sociétés de transport en commun* pour y introduire le concept de contrat de partenariat, avec l'ensemble des adaptations nécessaires, et permettre l'octroi de contrats de gré à gré lorsque l'intérêt public le justifie et à la suite d'un appel d'offres infructueux.