

# Mémoire de la Ville de Québec

CTE-011M  
C.P. PL 61  
Loi édictant la Loi sur  
Mobilité Infra Québec



Présenté à  
la Commission des transports  
et de l'environnement

Sur le projet de loi 61  
*Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec  
et modifiant certaines dispositions relatives  
au transport collectif*

Le 11 septembre 2024

# Table des matières

Introduction .....	3
1. Partenariat des municipalités .....	4
2. Respect des compétences municipales .....	5
3. Financement des projets.....	6
4. Poursuite du projet de tramway .....	7
Conclusion .....	9

# Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission des transports et de l'environnement de cette opportunité de présenter ses commentaires relativement au projet de loi 61, *Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif*.

D'entrée de jeu, nous saluons la volonté du gouvernement de livrer davantage de grands projets d'infrastructures, et ce, plus rapidement et à moindre coût. La crise climatique sans précédent que nous vivons commande des gestes forts de la part des administrations publiques en faveur de la mobilité durable, notamment en accélérant la réalisation de projets de transport collectif. Il en va de notre capacité à déplacer les citoyens sur notre territoire, à accroître notre résilience face aux changements climatiques et à améliorer la qualité de vie dans nos villes.

La création de Mobilité Infra Québec (MIQ), couplée au développement d'un environnement d'affaires collaboratif et compétitif visant à faciliter la réalisation de grands projets d'infrastructure tel que promu par le projet de loi 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*, constituent un pas important dans cette direction.

La Ville de Québec souhaite contribuer à la réalisation de la vision du gouvernement avec ses recommandations qui, nous le croyons, favoriseront la mise en commun des compétences disponibles au sein de nos organisations de même qu'un meilleur arrimage des priorités locales et de la planification stratégique des projets à venir. Pour mener à terme de grands projets d'infrastructure à meilleur coût, l'autorité publique doit pouvoir bénéficier de toute l'expertise disponible. À ce titre, les municipalités et les sociétés de transport en commun (STC) sont les expertes de leur territoire et détiennent des connaissances locales essentielles à la réalisation de projets, elles qui sont présentement à pied d'œuvre pour livrer plusieurs grands projets sur leur territoire. Les infrastructures souterraines, la voirie locale, la gestion de la circulation urbaine, la planification de l'aménagement et des transports, l'exploitation d'un service de transport collectif, l'entretien d'une infrastructure en service, les communications et la consultation des citoyens ne représentent que quelques exemples où nous pouvons œuvrer conjointement avec le gouvernement pour aider le Québec à décarboner ses transports. Le développement d'une expertise pérenne en livraison de projets est indispensable, mais nous croyons que pour accomplir pleinement sa mission, MIQ a tout intérêt à s'appuyer sur la main-d'œuvre qualifiée déjà présente dans les municipalités et les STC.

Dans le cadre de ce mémoire, nous identifions quatre éléments pour lesquels nous suggérons des modifications ou des améliorations au projet de loi. Nous exposerons notre position quant au nécessaire partenariat avec les municipalités, à l'importance de respecter les compétences et l'autonomie municipales, aux conditions de détermination du financement municipal au projet et nous proposerons des ajustements législatifs pour la poursuite du projet de tramway à Québec.

# 1. Partenariat des municipalités

D'emblée, il nous apparaît essentiel de réaffirmer que les municipalités sont des partenaires incontournables dans la planification et de la réalisation de tout projet complexe de transport collectif sur leur territoire. Simplement dit, aucun projet ne devrait pouvoir se concrétiser à défaut d'une entente avec la municipalité concernée. Les STC sont des acteurs clés en ce domaine et leur implication est aussi essentielle à de tels projets.

Pourtant, le projet de loi prévoit plusieurs conditions de réalisation importantes d'un projet complexe de transport qui pourraient être applicables sans entente préalable avec la municipalité concernée ou la STC, notamment quant aux travaux sur une voie publique municipale, au financement du projet et à la détermination de son exploitant. Ainsi, la Ville de Québec demande que les pouvoirs suivants ne puissent être exercés unilatéralement :

- ceux de MIQ de :
  - décider des voies publiques municipales qui seront occupées et la durée de cette occupation (art. 33 et 36 de la *Loi sur MIQ*, introduits par l'art. 1 du projet de loi);
  - modifier des rues et des réseaux municipaux existants (art. 33, 36 et 42 de la *Loi sur MIQ*, introduits par l'art. 1 du projet de loi);
- ceux du ministre de :
  - fixer le montant de la contribution financière d'une municipalité à un projet complexe de transport collectif (art. 74 de la *Loi sur MIQ*, introduit par l'art. 1 du projet de loi) ;
  - déterminer l'organisme qui sera responsable de l'exploitation d'un système de transport collectif construit par MIQ (art. 74 de la *Loi sur MIQ*, introduit par l'art. 1 du projet de loi);
  - imposer des mesures pour favoriser la fluidité de la circulation sur le réseau routier (art. 34 de la *Loi sur MIQ*, introduit par l'art. 1 du projet de loi).

Sur ce dernier aspect, soulignons que la fluidité n'est pas le seul élément à prendre en compte dans la planification des travaux. La sécurité routière et la cohabitation des moyens de transport sont tout aussi importants et leur analyse requiert également l'expertise des acteurs municipaux.

En outre, le projet de loi octroie d'autres pouvoirs à MIQ qui entravent l'autonomie des municipalités et des STC, comme :

- le droit de s'approprier, sans autorisation préalable, des biens meubles ou immeubles appartenant à une municipalité ou à une STC pour la réalisation d'un projet complexe de transport, en laissant aux autorités locales les responsabilités d'entretien et d'exploitation de ces biens (art. 24-25 de la *Loi sur MIQ*, introduits par l'art. 1 du projet de loi) ;
- le droit de procéder à des acquisitions foncières pour le compte d'une municipalité ou d'une STC, qui ne pourront ensuite disposer à leur guise des immeubles de plus de 25 000 \$ (art. 8 et 63 de la *Loi sur MIQ*, introduits par l'art. 1 du projet de loi) ;
- l'obligation de recevoir un bien construit ou reconstruit par MIQ dans le cadre d'un projet complexe de transport en commun et d'en assurer ensuite l'exploitation et

l'entretien, qu'il s'agisse des rues qui incomberont aux municipalités ou des biens utiles à un système de transport collectif qui deviendront propriété des STC. Celles-ci ne pourront ensuite disposer des immeubles d'une valeur de plus de 25 000 \$ sans autorisation du ministre (art. 26 et 63 de la *Loi sur MIQ*, introduits par l'art. 1 du projet de loi).

Une fois l'opportunité d'un projet complexe de transport établie, le gouvernement, MIQ et la municipalité devraient plutôt convenir conjointement de la planification et de la réalisation de ce projet ainsi que de ses modalités, avec le concours de la STC. La Ville de Québec s'attend à plus qu'une simple consultation de la part du gouvernement et de MIQ dans le cadre du déploiement d'un projet complexe de transport collectif sur son territoire. Elle aspire à être partie prenante de tout projet sur son territoire. Il en va du succès de sa réalisation et de son intégration dans le milieu.

Parmi les modalités qui pourraient être envisagées dans le cadre d'une entente de partenariat avec la municipalité, mentionnons la fourniture de biens meubles et immeubles ainsi que des services, tels que la mise à disposition de la main-d'œuvre experte locale, tant de la Ville que de la STC. Cet apport des instances locales au projet pourrait d'ailleurs, lorsqu'applicable, être considéré à titre de contribution financière.

En somme, les municipalités se trouvent au premier plan des défis de mobilité urbaine, d'aménagement de leur territoire et d'adaptation aux changements climatiques et, à ce titre, elles mobilisent plusieurs acteurs locaux comme les STC pour les relever. Pour être en mesure d'assumer les grandes responsabilités qui incombent aux instances locales, les municipalités doivent être considérées comme des partenaires incontournables dans la planification et la réalisation de tout projet complexe de transport collectif sur leur territoire.

## 2. Respect des compétences municipales

La planification intégrée de l'aménagement du territoire et de la mobilité est une responsabilité de longue date des organismes municipaux, tels les communautés métropolitaines, les conseils d'agglomération et les municipalités. Cette responsabilité est d'ailleurs partagée avec le gouvernement et, par le biais de différents mécanismes de consultation, les citoyens (préambule et art. 0.1 et 2.2.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*). Il en est ainsi puisque les gouvernements locaux représentent le palier de gouvernement le mieux à même de mettre en œuvre les orientations gouvernementales de manière à répondre d'une façon adaptée aux besoins exprimés par la communauté locale et de solutionner les enjeux particuliers auxquels elle est confrontée. La préservation d'une planification intégrée de l'aménagement du territoire et de la mobilité, établie de façon concertée par les acteurs locaux, permet de placer l'identification des besoins au centre du processus d'analyse et de décision.

Conséquemment, tout mandat de MIQ de produire une analyse d'opportunité devrait s'appuyer sur les besoins identifiés dans le cadre des responsabilités de planification des organismes municipaux. En effet, ces derniers détiennent une connaissance fine de leur territoire, des enjeux véhiculés par les citoyens et des perspectives de développement. À ce titre, ils sont les mieux à même d'indiquer au gouvernement les besoins de mobilité actuels et futurs qui pourraient requérir une analyse plus approfondie de la part de MIQ.

Dans cette perspective, les mesures permettant à MIQ et au gouvernement d'écarter la planification locale lors de la réalisation d'un projet complexe de transport devraient être modulées afin d'assurer son respect en prévoyant explicitement l'assujettissement de MIQ à la réglementation municipale. Le cas échéant, les organismes municipaux possèdent déjà les compétences nécessaires pour apporter à leur réglementation les modifications qui pourraient être requises aux fins de la réalisation d'un projet.

### 3. Financement des projets

La Ville de Québec ne s'oppose pas au principe d'une contribution des municipalités et des STC au financement des grands projets d'infrastructure de transport collectif. De fait, nous sommes déjà engagés comme partenaire financier du projet de tramway avec les gouvernements du Québec et du Canada. Nous considérons toutefois qu'une telle contribution ne devrait pas pouvoir être imposée aux municipalités.

Aussi, dans les cas où une contribution financière serait prévue, la Ville juge souhaitable de mettre en place un encadrement minimal de manière à assurer une équité entre les projets et une prévisibilité pour les acteurs locaux. Cet encadrement devrait définir le type de projet qui pourrait faire l'objet d'une telle contribution, la méthode de calcul applicable, la possibilité de contribuer autrement que par une participation financière directe, notamment en fournissant de l'expertise ou des biens, ainsi que les modalités de versement de cette contribution.

Le projet de loi, dans son état actuel, n'offre aucune visibilité quant aux conditions de financement attendues des municipalités et des STC, ce qui entraînera inévitablement des négociations pour chaque projet. Or, lorsqu'un des acteurs détient le pouvoir de fixer unilatéralement les termes de l'« entente », il y a lieu de se questionner sur les leviers de négociation à la disposition des autres partenaires. La réalisation de grands projets d'infrastructure requiert un alignement fort de tous les paliers de gouvernement, lequel ne peut émaner que d'une collaboration sincère et engagée de tous envers un objectif commun. Nous le réitérons, aucun projet ne devrait pouvoir se concrétiser sans entente préalable avec les municipalités et les STC.

C'est encore plus vrai lorsque la réalisation d'un projet implique une contribution financière d'une municipalité ou d'une STC. Les projets complexes de transport collectif présentent des coûts de réalisation extrêmement importants et les sources de revenus des municipalités et des STC demeurent limitées, notamment dans un contexte de déficits d'exploitation récurrents des réseaux. Compromettre la santé financière des municipalités et des STC par la réalisation d'un projet serait contre-productif pour tous.

Nous demeurons ouverts à travailler avec le gouvernement pour identifier des pistes de solutions visant à diversifier les sources de revenus et à assurer un financement pérenne du transport en commun. Il en va de la qualité du service public offert aux citoyens et surtout, de sa bonification essentielle pour faire face à nos défis collectifs.

En définitive, il n'est pas souhaitable d'imposer une solution unique aux enjeux de longue date de sous-financement du transport collectif en transférant une partie du fardeau sur les épaules des municipalités et des STC. Le développement de nouvelles options de mobilité est nécessaire pour répondre à la crise climatique, mais le financement des infrastructures doit demeurer équitable, prévisible et adapté à chaque situation. Dans tous les cas, la participation financière des instances locales doit être convenue au préalable avec les municipalités et les STC.

## 4. Poursuite du projet de tramway

À la suite du dépôt du rapport de CDPQ Infra, le premier ministre a donné, en juin dernier, l'assurance que le projet de tramway de la Ville de Québec allait se poursuivre, avec les adaptations proposées par CDPQ Infra et avec son concours à la réalisation du projet. La transition est amorcée. Évidemment, ce projet ne pourra se faire qu'en étroite collaboration avec la Ville de Québec. En outre, il est question que la Ville procède aux acquisitions d'immeubles, au déplacement des réseaux techniques urbains (RTU) et aux travaux d'infrastructures municipales afférents au projet.

Des ajustements seront conséquemment requis à la loi qui supporte le projet, soit la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec (ci-après LRSTC)*. Le projet de loi 61 pourrait être le véhicule législatif intégrant ces changements et il convient de faire part au législateur de certaines de nos attentes à cet égard.

La *LRSTC*, adoptée en 2019, poursuivait essentiellement les finalités suivantes :

- confier à la Ville de Québec la compétence de réaliser le réseau. Sans cette loi, la compétence aurait appartenu à la STC, et il a été décidé que l'ampleur du projet et son intégration dans la trame urbaine militait pour que la Ville soit l'instance compétente;
- donner plus d'agilité à la Ville dans le processus d'expropriation des immeubles requis aux fins de la réalisation du projet;
- prévoir des adaptations au processus d'adjudication des contrats;
- prévoir les modalités du transfert des actifs à la STC et du financement du projet.

Bien qu'elles doivent à certains égards être adaptées, ces finalités demeurent pertinentes.

Il demeure souhaitable que ce soit la Ville qui soit l'instance locale compétente pour réaliser le projet, de concert avec le partenaire choisi par le gouvernement du Québec. Évidemment, la STC demeure un interlocuteur incontournable et la Ville continuera de l'impliquer étroitement.

Également, comme un tiers interviendra sur le territoire de la Ville de Québec pour réaliser ce projet qui s'insèrera dans la trame urbaine, il importe qu'il soit assujéti à la réglementation municipale dans la mesure décidée par la Ville. Le commentaire exprimé à cet égard concernant MIQ vaut aussi pour un projet qui serait réalisé par CDPQ Infra.

Au plan du processus d'acquisition d'immeubles, la *LRSTC* circonscrit le champ d'application de la procédure allégée à « tout bien nécessaire pour la construction et l'exploitation de ce Réseau ». Une adaptation serait requise afin que la Ville de Québec puisse utiliser ces pouvoirs spéciaux non seulement pour les biens qui sont nécessaires à la réalisation du projet, mais également pour les biens qui sont complémentaires ou accessoires au projet, comme par exemple, pour l'élargissement d'une voie de contournement utile pour assurer la fluidité pendant les travaux.

En regard du processus d'adjudication des contrats, force est de constater que celui prévu dans la *LRSTC* n'offrait pas la souplesse nécessaire pour intéresser un partenaire privé. La Ville de Québec doit bénéficier d'une plus grande agilité dans ses processus d'approvisionnement. Nous proposons donc de modifier la *LRSTC* afin d'autoriser la Ville à conclure un contrat de partenariat avec une approche collaborative, au sens du projet de loi 62. Les dispositions applicables de la *Loi sur les contrats des organismes publics* et ses

règlements d'application pourraient s'appliquer aux contrats complémentaires qu'octroiera la Ville, avec les adaptations nécessaires.

Quant aux modalités qui seront prévues dans la loi pour répartir les responsabilités et les compétences du mandataire de l'État et de la Ville de Québec dans la réalisation du projet, nous préconisons qu'elles soient établies par entente. Cette façon de faire permettrait une meilleure adaptabilité en cours de processus, d'autant plus que les discussions sont en cours et que plusieurs décisions restent à prendre. La *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, prévoit déjà que la Ville possède tous les pouvoirs requis pour « exécuter les devoirs et obligations » qui lui sont imposés dans une entente à laquelle sont parties la Ville et le gouvernement du Québec, ou l'un de ses ministères, organismes ou mandataires, dans la mesure où les pouvoirs que requiert l'exécution de ces devoirs sont de ceux que le gouvernement du Québec peut déléguer à une municipalité (article 46 de l'Annexe C). Cette disposition pourrait être amendée pour y ajouter que la Ville peut exercer les compétences qui lui sont conférées par l'entente. La Loi devra par ailleurs prévoir le pouvoir du gouvernement de les lui déléguer.

# Conclusion

En conclusion, la Ville de Québec réitère son appui à la volonté du gouvernement de livrer des grands projets d'infrastructure, dont des projets complexes de transport collectif, plus rapidement et à moindre coût. Les projets de loi 61 et 62 mettent la table pour la création d'un environnement d'affaires plus collaboratif et compétitif qui sera essentiel à l'atteinte de nos cibles ambitieuses en matière de mobilité durable et d'adaptation aux changements climatiques.

Néanmoins, nous croyons que certaines modifications demeurent requises pour tirer le plein potentiel de ces changements législatifs et assurer une mobilisation concertée de tous les acteurs locaux et nationaux. Nous soulignons d'ailleurs nos préoccupations quant aux empiètements dans les compétences et l'autonomie des municipalités introduits par le projet de loi 61. À ce titre, nous rappelons que les instances locales demeurent des partenaires incontournables à la réalisation de grands projets sur leur territoire et que leur implication est essentielle à toutes les étapes pour en garantir le succès.

Nous résumons ci-dessous les améliorations demandées au projet de loi 61 qui ont été regroupées sous quatre thématiques principales.

## Partenariat des municipalités

- Aucun projet ne devrait pouvoir se concrétiser à défaut d'une entente avec une municipalité.
- Une fois l'opportunité d'un projet complexe de transport établie, le gouvernement, MIQ et la municipalité devraient convenir conjointement de la planification et de la réalisation de ce projet, de ses modalités et des biens et services qui pourraient être fournis par les instances locales, incluant de l'expertise interne.

## Respect des compétences municipales

- Tout mandat de MIQ de produire une analyse d'opportunité devrait tenir compte des besoins identifiés dans le cadre des responsabilités de planification des organismes municipaux.
- La loi devrait prévoir l'assujettissement de MIQ à la réglementation municipale. Les organismes municipaux disposent des outils requis pour permettre la réalisation de tout projet d'infrastructure sur leur territoire, en cohérence avec la planification locale.

## Financement des projets

- La participation financière des municipalités et des STC devrait nécessairement faire l'objet d'une entente.
- Dans les cas où une contribution financière est attendue des municipalités et des STC, des règles d'encadrement minimales devraient être prévues (i.e. type de projet qui pourrait faire l'objet d'une telle contribution, méthode de calcul, possibilité de contribuer autrement que par une participation financière, modalités de versement de la contribution, etc.).

## Poursuite du projet de tramway

- Apporter les ajustements nécessaires à la *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec* pour la poursuite du projet de tramway de la Ville de Québec, en prévoyant notamment :
  - que ce soit la Ville qui demeure l'instance locale compétente pour réaliser le projet, de concert avec le partenaire choisi par le gouvernement du Québec;
  - que le projet demeure assujéti à la réglementation municipale dans la mesure décidée par la Ville;
  - que la Ville de Québec puisse utiliser les pouvoirs d'expropriation prévus par cette loi non seulement pour les biens qui sont nécessaires à la réalisation du projet, mais également pour les biens qui sont complémentaires ou accessoires au projet;
  - d'autoriser la Ville à conclure un contrat de partenariat avec une approche collaborative, au sens du projet de loi 62;
  - un mécanisme d'entente permettant d'établir le partage des responsabilités et les compétences nécessaires du mandataire de l'État et de la Ville de Québec dans la réalisation du projet.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos demandes et nous espérons qu'il vous sera possible d'y donner suite. Nous demeurons disponibles pour répondre à vos questions.

