

Mémoire

présenté

aux consultations particulières et auditions publiques sur le
projet de loi no 41 – *Loi modifiant la Loi concernant les
partenariats en matière d'infrastructures de transport et
d'autres dispositions législatives*

par

l'Association des constructeurs de routes
et grands travaux du Québec

Octobre 2009

Association
des constructeurs
de routes
et grands travaux
du Québec



ACRGTQ

Siège social, Québec

SECTEUR AFFAIRES
GOUVERNEMENTALES
ET PUBLIQUES

SECTEUR RELATIONS
DU TRAVAIL

SECTEUR LOIS
ET RÉGLEMENTS

SECTEUR SCIENCES
ET TECHNIQUES

435, Grande Allée Est
Québec (Québec)
G1R 2J5

Téléphones
418 529-2949
1 800 463-4672
Télécopieur
418 529-5139

Bureau de Montréal

SECTEUR RELATIONS
DU TRAVAIL

7905, boul. Louis-
Hippolyte-Lafontaine
Bureau 100
Anjou (Québec)
H1K 4E4

Téléphones
514 354-1362
1 877 903-1362
Télécopieur
514 354-1301

Internet

Site
www.acrgtq.qc.ca
Courriel général
acrgtq@acrgtq.qc.ca

1) Présentation de l'ACRGTQ

Partenaire de la modernisation du Québec depuis 1944, l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGTQ) représente la majorité des principaux entrepreneurs et fournisseurs de biens et services qui travaillent dans la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux au Québec, au Canada et à l'étranger. Elle est la représentante attitrée du génie civil et de la voirie de l'industrie de la construction.

Le rôle de l'ACRGTQ est de promouvoir les intérêts de l'industrie de la construction en génie civil et voirie en général, et ceux de ses membres en particulier, tout en tenant compte de la sécurité du public. En parallèle, l'ACRGTQ s'est aussi donné comme mission de veiller à ce que ses membres demeurent, auprès des donneurs d'ouvrage, des bâtisseurs éclairés, compétents et fiables.

Les objectifs poursuivis par l'association sont les suivants :

- Protéger les intérêts collectifs de ses membres afin de leur offrir les conditions nécessaires à la bonne marche de leurs affaires et à l'exécution de travaux de haute qualité. À cet effet, l'ACRGTQ prend position sur les enjeux soulevés dans des domaines aussi divers que les relations du travail, la santé et la sécurité du travail, la formation et l'environnement. L'ACRGTQ veille aussi à être régulièrement consultée par les instances gouvernementales pour l'établissement des lois et règlements régissant le secteur de l'industrie qu'elle représente.
- Fournir aux entrepreneurs des avis ou de l'information techniques, juridiques et autres leur permettant d'atteindre ou de maintenir les standards de qualité les plus élevés.
- Assurer, au chapitre des relations du travail, la défense des intérêts collectifs des employeurs face aux revendications syndicales et mettre en oeuvre les moyens visant la paix sur les chantiers de construction et l'harmonie dans les relations avec les travailleurs.

2) Commentaires généraux sur le Projet de loi 41

a) Introduction

L'ACRGQTQ est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires et observations sur le Projet de loi no 41 - *Loi modifiant la loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport et d'autres dispositions législatives* (ci-après, le « Projet de loi »), ainsi que sur les enjeux qui découlent de la présentation de celui-ci.

Nous comprenons que ce projet de loi vise principalement les objectifs suivants :

- Moderniser la *Loi modifiant la loi concernant les partenariats en matière d'infrastructures de transport*¹ (ci-après, la « LCPMIT ») afin de, notamment, permettre au gouvernement de confier la gestion d'une infrastructure à une autorité municipale;
- Moderniser la LCPMIT afin de permettre aux partenaires d'instaurer un système de péage efficace sur les infrastructures de transport dont ils ont la gestion ;
- Adapter le *Code de la sécurité routière*² (ci-après, le « CSR ») à ce nouveau système de péage, notamment en y ajoutant une nouvelle infraction ;
- Moderniser la *Loi sur le ministère des Transports*³ afin de permettre au gouvernement de conserver la possibilité de réglementer les immeubles ainsi que les installations et les équipements même lorsque ceux-ci sont administrés par un partenaire ;
- Soustraire les infrastructures routières construites ou exploitées en vertu de la LCPMIT à l'application de la *Loi sur la voirie*⁴.

De façon générale, l'ACRGQTQ est en faveur du Projet de loi, tel que proposé. Nous croyons que les différentes modernisations et changements proposés permettront d'instaurer un système de péage adéquat sur les infrastructures routières du Québec construites ou exploitées en partenariat.

Vous retrouverez donc dans ce mémoire quelques commentaires généraux sur des aspects de ce Projet de loi. Nous terminerons ensuite ce mémoire avec quelques observations supplémentaires sur les enjeux qui peuvent également être soulevés par celui-ci.

¹ L.R.Q., Ch. P-9.001

² L.R.Q., Ch. C-24.2

³ L.R.Q., Ch. M-28

⁴ L.R.Q., Ch. V-9

b) Mesures permettant au gouvernement de confier la gestion d'une infrastructure à une autorité municipale

L'ACRGTQ n'a pas d'objection à ce que le gouvernement se réserve la possibilité de pouvoir disposer d'une infrastructure construite suite à un partenariat, au terme de cette entente de partenariat, pour en confier la gestion en tout ou en partie à une municipalité.

Le gouvernement devra par contre obligatoirement s'assurer, à chaque fois que la responsabilité de la gestion d'une infrastructure sera effectivement confiée à une municipalité, que soient accordés ou clairement identifiés, des moyens financiers qui permettront d'assurer adéquatement les coûts reliés à la gestion, l'entretien et la réparation de ces infrastructures.

Rappelons que le rapport des travaux de la *Commission Johnson* avait effectivement souligné que l'entretien de certaines infrastructures, dont la responsabilité relevait des municipalités, pouvait avoir été négligé⁵. La *Commission Johnson* avait donc recommandé que le MTQ reprenne la propriété de l'ensemble des ponts du réseau routier municipal ou, tout au moins, assume entièrement la responsabilité de leur inspection, de leur entretien et, éventuellement, de leur remplacement⁶. Le MTQ avait d'ailleurs, par la suite, récupéré sous sa responsabilité la gestion de ces infrastructures⁷.

Il sera donc important que la délégation de la gestion d'une infrastructure à une municipalité s'accompagne toujours de moyens financiers appropriés, et ce, afin d'éviter un troublant retour en arrière. Il ne s'agit cependant pas que d'une question d'argent. En effet, en plus des moyens financiers, le gouvernement devrait toujours offrir aux municipalités un support technique. De même, il serait important de prévoir des processus de redditions de comptes, en vertu desquels il sera possible de vérifier la nature et la qualité des inspections, de l'entretien et des réparations effectuées par les municipalités l'égard de ces structures.

Il serait fort déplorable, qu'en l'absence de telles mesures, les infrastructures ainsi déléguées soient mal entretenues et qu'on assiste à la détérioration de leur état.

⁵ *Rapport - Commission d'enquête sur l'effondrement d'une partie du viaduc de la Concorde*, 3 octobre 2006 au 15 octobre 2007, page 183.

⁶ *Id.*, page 191

⁷ Le décret de reprise à l'entretien des structures des municipalités de moins de 100 000 habitants a été publié dans la Gazette officielle du Québec le 16 janvier 2008 et vise 4 281 ponts.

c) Mesures permettant de réglementer les immeubles et installations administrés par un partenaire

L'ACRGTQ n'a pas d'objection à ce que le gouvernement se réserve la possibilité de réglementer les immeubles ainsi que les installations administrées par un partenaire ou qui se retrouvent sur des infrastructures administrées par des partenaires.

Il faudra cependant s'assurer que d'éventuelles interventions réglementaires ne dénaturent pas les différentes ententes de partenariats. L'ACRGTQ estime qu'il est logique que le gouvernement puisse appliquer, même sur ces infrastructures administrées par les partenaires, des règles relatives notamment, à la circulation et au stationnement, ou encore aux normes et activités qui peuvent s'y tenir⁸. Ceci pourra notamment permettre de conserver une certaine uniformité réglementaire sur l'ensemble du réseau routier québécois.

d) Nouvelles règles relatives aux péages perçus par les partenaires

Commentaires généraux

L'ACRGTQ est favorable aux nouvelles règles relatives aux péages proposées dans le Projet de loi. Nous comprenons que la LCPMIT prévoit déjà certaines règles à ce sujet, mais qu'elles doivent être modifiées afin d'instaurer un meilleur système de gestion, de perception et de recouvrement des péages qui seront perçus par les partenaires.

Les péages constituent une source de revenus important pour les partenaires actuels, ainsi que pour toutes autres entreprises souhaitant éventuellement devenir partenaire pour la réalisation d'une infrastructure de transports. Il est donc primordial pour l'ACRGTQ et ses membres que les règles qui encadrent le système des péages perçus par les partenaires soient efficaces.

Pouvoirs du gouvernement et du partenaire

L'ACRGTQ est satisfaite que les articles 11 et 12 de la LCPMIT demeurent, en substance, inchangés puisque ces articles semblent établir un équilibre entre les pouvoirs généraux du gouvernement d'établir les normes qui balisent le recours aux péages dans les infrastructures en partenariats, et les pouvoirs des partenaires de les adapter à leurs besoins.

⁸ Les articles 12.1 et 12.1.1 de la *Loi sur le ministère des Transports* dressent une liste complète de ces pouvoirs réglementaires que le gouvernement souhaite conserver, avec ce Projet de loi, à l'égard des infrastructures construites ou exploitées en partenariat.

Exigibilité des péages

Compte tenu de l'importance des sources de revenus que constituent les péages perçus par les partenaires pour ceux-ci, et éventuellement pour l'État, il est important que la loi fixe clairement qui sera tenu aux paiements de ces derniers et de quelle façon. Ainsi, l'ACRGTQ est favorable à la formulation proposée de l'article 13 de la LCPMIT. Cet article permet de déterminer que le péage sera payé soit par la personne qui possède un « transpondeur », soit par le titulaire d'un compte client, soit par le conducteur, ou soit encore par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, dépendamment des circonstances.

Ces prescriptions, de même que la prescription d'exigibilité projetée par le futur article 14 de la LCPMIT permettront de s'assurer que les péages seront effectivement payés et recouverts, de la bonne personne, et ce sans ambiguïté.

Réévaluation

L'ACRGTQ note que ces nouvelles règles encadrant les péages perçus par les partenaires remplaceront des règles existantes qui ne furent jamais appliquées puisque aucune infrastructure routière au Québec ne comporte actuellement de système de péage.

Compte tenu de la nouveauté relative de ce système, l'ACRGTQ est donc d'avis qu'une réévaluation de ces règles devrait être formellement prévue. Cet éventuel mécanisme de réévaluation pourrait être inclus dans le Projet de loi, ou à défaut, faire l'objet d'un engagement formel du gouvernement. Il serait prudent et normal de prévoir une « période d'essai » au terme de laquelle le ministère, les partenaires et autres intéressés pourront faire part de leurs observations sur les avantages et les inconvénients de ce système, et éventuellement proposer des modifications. Le gouvernement a d'ailleurs déjà procédé de la sorte lors de l'instauration du projet pilote relatif à l'implantation des radars photo⁹.

Cette réévaluation devrait également permettre au gouvernement de faire le bilan économique de l'opération de l'imposition des péages. Bien que les ententes actuellement conclues avec les partenaires prévoient de manière assez détaillée les modalités de fixation, notamment l'indexation des montants qui seront perçus à titre de péages, le gouvernement devrait conserver la possibilité de dresser une analyse économique des sommes récoltées. Est-ce que les montants perçus suffisent à combler les besoins? Sont-ils trop élevés? Sont-ils réellement respectueux du principe de l'utilisateur payeur? Quels sont donc les choix qui s'imposent au gouvernement au terme de cette analyse? Une analyse économique lucide permettra ainsi de s'assurer que l'instauration des péages vise à équilibrer les contributions au financement de l'entretien et du développement du réseau, et non simplement à davantage imposer et taxer les contribuables.

⁹ *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et le Règlement sur les points d'inaptitude*, Projet de loi no 42 (2007, chapitre 40), Sanctionné le 21 décembre 2007.

e) L'importance des fonds dédiés

Le Projet de loi annonce également la création du *Fonds des partenariats en matière d'infrastructures de transport* (ci-après, le « Fonds des partenariats »). Selon le texte de l'article 27 du Projet de loi, ce fonds sera « affecté à la construction ou à l'exploitation d'infrastructures de transport faisant l'objet d'une entente de partenariat. »

L'ACRGQTQ avait accueilli favorablement la création du *Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier*, lequel est « affecté au financement des travaux de conservation des chaussées et des structures et des travaux d'amélioration et de développement du réseau routier »¹⁰. Les objectifs de ce fonds étant fort louables, l'ACRGQTQ est d'avis qu'il ne faudrait pas que le nouveau Fonds des partenariats soit constitué et développé au détriment du premier.

Nous comprenons que ce nouveau Fonds visera notamment à protéger les sommes qui seront perçues à titre de péages par les partenaires lorsqu'elles seront la propriété de l'État¹¹, ainsi qu'à faire transiter les sommes qui seront recouvrées par le paiement des amendes découlant des infractions liées aux péages afin d'effectuer un certain remboursement aux partenaires¹². L'ACRGQTQ souhaite toutefois être éclairée davantage sur les autres dépenses qui seront couvertes par ce Fonds, ainsi que sur les autres sommes et crédits, notamment les fonds publics, qui seront alloués à ce nouveau Fonds. Quelles autres dépenses le gouvernement entend-il couvrir avec ce Fonds ? Quels sont les crédits que le gouvernement entend allouer à ce Fonds ?

L'ACRGQTQ est d'avis que les crédits alloués à ce nouveau Fonds ne devraient en aucun temps être alloués au détriment de ceux alloués au *Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier*, lequel devrait demeurer clairement prioritaire vu l'état général du réseau routier. Rappelons que l'ACRGQTQ soutient que les partenariats publics-privés en matière d'infrastructures routières ne doivent pas constituer une fin en soi, mais plutôt une solution, parmi tous les procédés novateurs devant être retenus, visant à accomplir l'objectif ultime de développer et réhabiliter les infrastructures routières québécoises¹³.

¹⁰ *Loi sur le ministère des Transports*, article 12.30.

¹¹ Article 11 du Projet de loi

¹² Article 22 du Projet de loi

¹³ *L'ACRGQTQ et le Projet de loi créant l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, Mémoire de l'ACRGQTQ présenté aux auditions publiques de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale sur le projet de loi no 61 - Loi sur l'agence des partenariats publics-privés du Québec, 18 octobre 2004, page 6.

f) Infractions, amendes et modifications au Code de la sécurité routière

L'ACRGQTQ est satisfaite des modifications proposées au *Code de la sécurité routière (CSR)*, à la *Loi sur la justice administrative (LJA)* et à la *Loi sur le ministère des Transports* et visant à adapter les lois et règlements du Québec aux nouvelles règles relatives aux péages perçus par les partenaires proposés.

En effet, vu l'importance des sources de revenus que constituent les péages perçus par les partenaires pour ceux-ci, et éventuellement pour l'État, il est important qu'une infraction pénale sanctionne le comportement de ceux qui contreviendront à cette obligation. En ce sens, l'ACRGQTQ ne s'oppose pas à ce que soient adoptées l'infraction et les amendes prévues au Projet de loi¹⁴. Ces articles deviendront vraisemblablement, d'une part l'infraction à l'article 417.2 du CSR « pour avoir circulé sur un chemin public assujéti à un péage en vertu de la LPMIT sans avoir acquitté le montant de ce péage », et d'autre part l'article 509.2 CSR imposant une amende de 150 \$ à 250 \$ pour cette infraction. L'ACRGQTQ est donc tout à fait favorable à ce que la procédure de révision administrative interne et permettant l'appel en vertu de la LJA¹⁵ soit remplacée par le recours au système pénal, lequel est beaucoup plus adapté à la situation.

L'ACRGQTQ regrette par contre que le gouvernement projette retirer, avec le Projet de loi, l'autre élément coercitif qui existe actuellement dans la loi et qui autorise la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) à retirer le droit de circuler à un véhicule pour lequel les amendes et montants de péages dus seraient impayés¹⁶. Le gouvernement se prive ainsi d'un outil qui aurait permis de s'assurer que tous les usagers de la route contribuent équitablement au paiement des péages.

Nous comprenons que ces nouvelles dispositions n'emporteront pas l'inscription de cette infraction dans le dossier de l'exploitant d'un véhicule lourd puisque cette infraction n'est pas prévue à la *Politique d'évaluation des propriétaires et des exploitants de véhicules lourds*, à la différence des nouvelles infractions pouvant être constatées au moyen d'un radar photo¹⁷. Il pourrait être opportun pour le gouvernement de préciser ses intentions à ce sujet puisque ce point avait soulevé une certaine controverse lors de l'entrée en vigueur des infractions constatées au moyen d'un radar photo¹⁸.

¹⁴ Aux articles 14 et suivants du Projet de loi

¹⁵ Aux articles 19 et suivants du Projet de loi

¹⁶ Article 23 du Projet de loi

¹⁷ Précité, note 9

¹⁸ « *L'industrie des transports lourds furieuse* », Bruno Bisson, Cyberpresse, 21 août 2009.

3) Le retour des péages comme solution de financement des coûts de construction, d'entretien et de réfection des infrastructures de transport

L'ACRGQTQ est consciente que le Projet de loi 41 ne vise qu'à appliquer de nouvelles règles aux péages perçus par les partenaires sur des infrastructures réalisées en partenariat. Ce projet ne vise pas et n'a pas pour objectif d'étendre un tel système de péage à l'ensemble du réseau routier québécois.

Or, l'ACRGQTQ serait en faveur du retour des péages sur le réseau routier québécois, afin que ce système contribue, et améliore, le financement des coûts de construction, d'entretien et de réfection de ce réseau.

Nous avons d'ailleurs déjà eu l'occasion de nous exprimer à ce sujet à plusieurs reprises, notamment lors des consultations relatives à l'adoption du Projet de loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets, en novembre 2007. L'ACRGQTQ exprimait alors que :

« [...] le Québec devra débattre des modes de financement des infrastructures publiques, que ce soit au niveau provincial ou municipal. Les péages ou encore une taxe dédiée font peut-être partie des solutions envisageables. D'ailleurs, certaines municipalités ont déjà fait des demandes à cet effet. Les besoins sont criants et la solution réside sans aucun doute dans un financement stable et récurrent. En ayant des revenus permanents, puisés à partir de taxes dédiées ou de péages, les Québécois parviendront à entretenir adéquatement leurs infrastructures. »¹⁹

Il faudrait cependant s'assurer, avant d'étendre un système de péage sur l'ensemble du réseau routier québécois, que les sommes qui seront récoltées en vertu de ce système de péage soient entièrement consacrées au financement des coûts de construction, d'entretien et de réfection de ce réseau. Pour ce faire, l'ACRGQTQ suggère que ces sommes soient versées directement au *Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier*.

Plusieurs études économiques démontrent la viabilité du retour des péages sur le réseau routier québécois. Une analyse réalisée récemment au Québec concluait d'ailleurs que les péages constituent une méthode efficace de financement du réseau routier, laquelle respecte d'ailleurs le mieux le principe de l'utilisateur payeur²⁰. À tout événement, ce mode de financement permettrait également de

¹⁹ Mémoire de l'ACRGQTQ présenté à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, Consultations particulières et auditions publiques portant sur le projet de loi numéro 32, *Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets*, Novembre 2007.

²⁰ *Le retour des péages sur les autoroutes québécoises*, Les notes économiques, Institut économique de Montréal, Mathieu Laberge, Mars 2008

dégager des fonds supplémentaires voués à l'amélioration du réseau routier sans exercer de pressions additionnelles sur les finances de l'État.

L'ACRGTO demande donc au gouvernement de profiter de l'occasion et de mettre de l'avant un projet de retour des péages à grande échelle sur le réseau routier québécois. Il est maintenant temps d'agir dans ce dossier, puisqu'il en va de l'avenir de nos infrastructures routières.

4) Conclusion

L'ACRGTQ est en faveur du Projet de loi no 41, tel que proposé. L'ACRGTQ est cependant d'avis que les éléments suivants devraient notamment être pris en compte lors de l'adoption et de la mise en application de ce projet de loi :

- Le transfert de la responsabilité d'une infrastructure du MTQ à une municipalité devrait toujours être accompagné de moyens financiers, d'un support technique et d'un processus de reddition de compte, et ce, afin de bien s'assurer de l'entretien et de la réfection de ces infrastructures ;
- Une réévaluation des nouvelles règles encadrant les péages perçus par les partenaires devrait être prévue après un certain temps, afin de s'assurer que ces règles fonctionnent bien et qu'elles sont viables;
- La création du *Fonds des partenariats en matière d'infrastructures de transport* est une bonne initiative, mais il ne faudrait pas que ce nouveau Fonds des partenariats soit constitué et développé au détriment du *Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier*;
- L'ACRGTQ souhaiterait également être informée davantage à propos du *Fonds des partenariats en matière d'infrastructures de transport* ;
- L'ajout d'une infraction au Code de la sécurité routière est une bonne initiative mais le gouvernement ne devrait pas enlever la possibilité à la SAAQ de retirer le droit de circuler à un véhicule lorsque les péages ou infractions relatives aux péages ne sont pas acquittés;

En ce qui concerne les enjeux soulevés par ce Projet de loi, l'ACRGTQ rappelle qu'elle est en faveur des projets de partenariats en matière d'infrastructures de transports dans la mesure où ce mode de réalisation des travaux ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt une solution, parmi tous les procédés novateurs devant être retenus, visant à accomplir l'objectif ultime de développer et réhabiliter les infrastructures routières québécoises.

De même, l'ACRGTQ serait en faveur du retour des péages sur le réseau routier québécois, afin que ce système contribue, et améliore, le financement des coûts de construction, d'entretien et de réfection de ce réseau. Il faudra agir en ce sens prochainement, compte tenu de l'importance stratégique des infrastructures pour l'économie et la modernisation du Québec.