

DE : Madame Geneviève Guilbault
Ministre des Transports et de la Mobilité durable

Le 27 septembre 2024

TITRE : Amendements concernant le projet de Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 9 mai 2024, la ministre des Transports et de la Mobilité durable présentait à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 61, Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif (PL n°61).

Ce projet de loi institue Mobilité Infra Québec qui a pour mission d'effectuer, lorsque le gouvernement lui en confie la responsabilité, l'analyse d'opportunité, la planification et la réalisation de projets complexes de transport. Il précise que Mobilité Infra Québec peut également réaliser des analyses en transport à la demande du ministre responsable des Transports et de la Mobilité durable et exécuter tout autre mandat que le gouvernement lui confie.

Le projet de loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de Mobilité Infra Québec et l'assujettit à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (chapitre G-1.02).

Le projet de loi permet notamment à Mobilité Infra Québec d'acquérir, par expropriation, les immeubles qu'elle juge nécessaires dans le cadre de sa mission pour son propre compte ou pour le compte du gouvernement, d'une municipalité locale, d'une société de transport en commun, du Réseau de transport métropolitain ou de l'Autorité régionale de transport métropolitain. Le projet de loi prévoit que seule Mobilité Infra Québec a compétence à l'égard d'un projet complexe de transport dont le gouvernement lui a confié la planification ou la réalisation.

Le projet de loi prévoit que la nomination des employés par Mobilité Infra Québec se fasse selon le plan d'effectifs qu'elle établit et détermine les unités de négociation applicables dans le cadre du régime de représentation syndicale. Il établit les dispositions financières qui s'appliquent à Mobilité Infra Québec et prévoit les comptes et les rapports qu'elle doit produire.

Le projet de loi modifie la Loi sur le ministère des Transports (chapitre M-28) pour prévoir qu'à défaut d'entente avec le ministre le montant de la contribution financière d'une municipalité ou d'un autre organisme à un projet complexe de transport est fixé par le gouvernement. De plus, il permet que le Fonds des réseaux de transport terrestre finance les projets complexes de transport ou les mandats sous la responsabilité de Mobilité Infra Québec.

Le projet de loi modifie également la Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3) afin que les projets d'infrastructure de transport soient sous la gestion et la maîtrise du ministre responsable des transports et de la mobilité durable. Il prévoit la nécessité pour ce ministre et pour un organisme public de s'associer à la Société québécoise des infrastructures lorsqu'un projet d'infrastructure de transport concerne principalement un bâtiment. Il prévoit également que, pour les projets sous la responsabilité de Mobilité Infra Québec, l'association avec la Société québécoise des infrastructures n'est requise que lorsque le gouvernement le détermine.

Le projet de loi apporte diverses modifications à la Loi sur le Réseau de transport métropolitain (chapitre R-25.01) et à la Loi sur les sociétés de transport en commun (chapitre S-30.01) afin notamment d'encadrer la vente ou l'aménagement d'un immeuble qui a été acquis pour un projet de transport collectif.

2- Raison d'être de l'intervention

Définition d'un projet complexe de transport

Mobilité Infra Québec a pour mission principale l'analyse d'opportunité, la planification ou la réalisation de projets complexes de transport. Or, l'absence de définition du terme « complexe » est susceptible d'engendrer des questionnements sur la portée de cette mission et des mandats qui seront potentiellement confiés à cet organisme, versus ceux qui demeureront dans tous les cas de la responsabilité des entités municipales et du ministère des Transports et de la Mobilité durable.

Modalités relatives au transfert d'employés du ministère des Transports et de la Mobilité durable vers Mobilité Infra Québec

Suivant la sanction du présent projet de loi, la mise en place de Mobilité Infra Québec pourrait nécessiter le transfert d'un certain nombre d'employés du ministère des Transports et de la Mobilité durable. En effet, les travaux relatifs à l'élaboration d'un premier projet de plan de mise en œuvre ont mis en évidence le besoin de clarifier certains aspects de gestion des ressources humaines et des relations de travail liés à une éventuelle requête en accréditation d'une unité de négociation visant une catégorie d'emploi différente de celles de la fonction publique.

Fonds des congés de maladie

Le projet de loi prévoit actuellement la création d'un fonds des congés de maladie pour les employés de Mobilité Infra Québec. Or, quoique cela soit pertinent lors de la création d'un organisme requérant un nombre important de transfert de ressources humaines, les besoins estimés pour Mobilité Infra Québec ne requièrent plus la création d'un tel fonds. Ainsi, des ajustements sont requis au projet de loi, vu le nombre limité d'employés de la fonction publique qui pourraient être transférés à Mobilité Infra Québec, afin d'éviter une mesure disproportionnée par rapport aux besoins estimés.

Transfert de projets

Mobilité Infra Québec pourrait être appelée à prendre le relais de projets complexes d'infrastructures en cours. Ainsi, des mesures doivent être incluses au projet de loi pour la prise en charge des activités, notamment quant aux procédures d'expropriation en cours, aux ententes transférables et aux processus d'autorisations environnementales entamés. Un encadrement incomplet à ce niveau engendrerait des problématiques opérationnelles pour Mobilité Infra Québec dans la réalisation de certains mandats.

Approbation des règlements d'emprunt liés à la contribution municipale

Le projet de loi modifie la Loi sur le ministère des Transports, notamment pour prévoir le montant de la contribution financière d'une municipalité ou d'un autre organisme à un projet complexe de transport. Toutefois, le processus d'approbation d'un règlement d'emprunt relatif à une telle contribution d'une municipalité n'était pas précisé au projet de loi au moment de son dépôt à l'Assemblée nationale. Un règlement d'emprunt pour la contribution financière d'une municipalité à un projet de Mobilité Infra Québec serait donc soumis à un processus d'approbation référendaire et à l'approbation de la ministre des Affaires municipales. Il est requis d'inclure une mesure qui permette d'éviter de compromettre la participation financière des organismes municipaux concernés par les projets complexes de transport réalisés.

Encadrement applicable aux projets de transport collectif sur rail

En cas d'établissement d'une servitude sur une route municipale ou provinciale, une indemnité doit être versée au propriétaire, à moins d'une exemption prévue à une loi. Les projets de transport collectif sur rail de Mobilité Infra Québec impliqueront l'établissement de telles servitudes.

La Loi sur les chemins de fer (chapitre C-14.1) s'applique aux chemins de fer qui relèvent de l'autorité législative du Québec. L'article 1 de cette loi prévoit toutefois quels organismes publics n'y sont pas assujettis. Cette loi est adaptée aux chemins de fer « traditionnels », mais peu adaptée au transport collectif sur rail.

La Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé (chapitre S-3.3) s'applique notamment aux travaux de construction liés aux ouvrages de transport terrestre guidés. La section I du chapitre II de cette loi prévoit, à son article 4, une exception pour des travaux de construction visant des ouvrages de transport terrestre guidé, notamment dans le cadre de la réalisation d'un métro exploité en vertu de la Loi sur les sociétés de transport en commun et à ceux concernant le tramway réalisé par la Ville de Québec. Dans le contexte de la réalisation de projet complexe de transport collectif sur rail par Mobilité Infra Québec, certaines dispositions de la loi s'avèrent redondantes dans le cas d'un projet dont le gouvernement est imputable (ex.: approbation du ministre des Transports pour la réalisation de travaux dérogeant aux normes d'ingénierie applicables).

En l'absence de modifications à ces dispositions, la Loi sur les chemins de fer et la section I du chapitre II de la Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé s'appliqueront aux projets de transport collectif sur rail de Mobilité Infra Québec.

Approbation ministérielle des règlements de redevances de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM)

Avec l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives (2023, chapitre 33), le gouvernement du Québec a donné plus d'autonomie aux gouvernements de proximité en leur accordant de nouveaux pouvoirs en matière de fiscalité afin de faciliter la diversification de leurs sources de revenus, en plus de leur apporter des avenues d'intervention pour la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire et de soutenir l'accès aux logements.

En matière de financement du transport collectif, une de ces avenues est la redevance de développement, qui permet aux municipalités de financer, en tout ou en partie, les dépenses liées à l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux, par l'imposition de contributions aux propriétaires fonciers pour l'émission d'un permis pour la réalisation de travaux de construction.

Actuellement, une approbation de la ministre des Transports et de la Mobilité durable est nécessaire lorsque l'ARTM prend un règlement établissement une redevance visant le financement d'un projet de transport collectif. À cet effet, elle ne dispose pas du même niveau d'autonomie que les organismes visés par Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives.

3- Objectifs poursuivis

Définition d'un projet complexe de transport

L'objectif poursuivi est de clarifier la portée des mandats et des responsabilités qui seront potentiellement confiés à Mobilité Infra Québec et éviter les incertitudes à cet égard.

Transfert d'employés du ministère des Transports et de la Mobilité durable

L'objectif poursuivi est de structurer la transition des employés du ministère des Transports et de la Mobilité durable et l'embauche de personnel, tout en étant cohérent avec les changements souhaités par le gouvernement dans l'établissement des catégories d'emplois de Mobilité Infra Québec.

Amendement lié au Fonds des congés de maladie des employés de Mobilité Infra Québec

L'objectif poursuivi est que les mesures prévues au projet de loi soient cohérentes avec les besoins estimés en termes de ressources humaines au sein de Mobilité Infra Québec.

Amendements liés au transfert de projets vers Mobilité Infra Québec

L'objectif poursuivi est de faciliter la transition des projets complexes d'infrastructures en cours de réalisation à Mobilité Infra Québec et d'en assurer la continuité.

Approbation des règlements d'emprunt liés à la contribution municipale

L'ajustement proposé a pour objectif de tenir compte de la particularité et de l'importance, au plan national, des projets complexes de transport réalisés et en faciliter le financement par les organismes municipaux en respect des objectifs gouvernementaux en la matière.

Encadrement applicable aux projets de transport collectif sur rail

L'objectif poursuivi est d'éviter que les servitudes liées aux projets de transport collectif sur rail réalisés par Mobilité Infra Québec ne soient soumises à des indemnités.

L'objectif poursuivi est également d'inclure les projets de transport collectif sur rail réalisés par Mobilité Infra Québec aux exemptions prévues à la Loi sur les chemins de fer et à la Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé. Malgré l'exemption à cette dernière loi, la ministre des Transports et de la Mobilité durable conserverait un pouvoir d'inspection visant à assurer la sécurité durant la durée des travaux et des essais.

Amendements liés à l'approbation ministérielle des règlements de redevances de l'ARTM

L'objectif vise à fournir à l'ARTM le même niveau d'autonomie que les municipalités dans sa capacité à établir des redevances de transport par voie réglementaire, tout en maintenant la marge de manœuvre du gouvernement lui permettant d'exempter de ces redevances, au besoin, des personnes ou organisations.

4- Proposition

Définition d'un projet complexe de transport

Il est proposé d'introduire les caractéristiques permettant de définir un projet de transport comme étant complexe au sens du projet de loi, soit que ses composantes, ou le cumul de celles-ci, notamment la portée, l'échéancier, l'intégration de nouvelles technologies, les parties prenantes concernées, la localisation, la stratégie de financement, les risques

associés ou la nécessité de requérir à une expertise de pointe, présentent un degré élevé d'intensité ou de variabilité.

Amendements relatifs aux modalités de transfert d'employés du ministère des Transports et de la Mobilité durable

Il est proposé d'amender le projet de loi afin d'y inclure l'encadrement des décisions du Tribunal administratif du travail sur une éventuelle requête en accréditation d'une unité de négociation visant une catégorie d'emploi différente de celles de la fonction publique. Cet amendement assure un encadrement clair et prévisible du processus d'établissement des accréditations syndicales et du statut des conventions collectives pour les employés transférés ou embauchés.

Amendement lié au Fonds des congés de maladie des employés de Mobilité Infra Québec

Il est proposé de retirer l'article 53 du projet de loi qui prévoyait la possibilité pour Mobilité Infra Québec de former un fonds des congés de maladie. Cet amendement assure une cohérence avec les besoins estimés en termes de ressources humaines pour Mobilité Infra Québec.

Amendements liés au transfert de projets vers Mobilité Infra Québec

Il est proposé d'amender le projet de loi afin d'y inclure les mesures suivantes, visant à assurer un encadrement clair et prévisible du processus de reprise d'un projet complexe de transport en cours par Mobilité Infra Québec :

- Prévoir les modalités applicables aux cas où le gouvernement détermine que Mobilité Infra Québec doit continuer les procédures et instances d'expropriation en cours ;
- Prévoir que Mobilité Infra Québec devient partie aux contrats existants qui ne se qualifient pas de contrats de service ou de construction et qui concernent un projet complexe de transport, à moins que le gouvernement n'en décide autrement lorsqu'il lui confie une responsabilité ou une fonction ;
- Prévoir le transfert des autorisations environnementales et la reconnaissance des processus d'autorisations environnementales déjà en cours.

Approbation des règlements d'emprunt liés à la contribution municipale

Il est proposé de modifier la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) et le Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) afin qu'un règlement d'emprunt pour le paiement d'une contribution municipale en vertu de du nouvel article 12.21.11 de la Loi sur le ministère des Transports ne soit assujéti qu'à l'approbation de la ministre des Affaires municipales. Ces règlements d'emprunt ne seraient pas assujettis au processus d'approbation référendaire, évitant ainsi de compromettre la participation financière convenue ou établie par le gouvernement.

Encadrement applicable aux projets de transport collectif sur rail

Il est proposé que, dans le cas d'un projet de transport collectif réalisé par Mobilité Infra Québec impliquant un système de transport collectif sur rail, les routes dont la gestion incombe à la ministre des Transports et de la Mobilité durable ou à une municipalité et les immeubles sous l'autorité de la ministre ou d'une municipalité soient assujettis, sans indemnité, à une servitude qui s'exerce sur l'assiette nécessaire à la réalisation, à l'exploitation, à la modification ou au prolongement d'un tel système. Cette servitude s'exerce à compter de la conclusion d'une entente qui en détermine les modalités et conditions entre Mobilité Infra Québec et, selon le cas, la ministre des Transports et de la mobilité durable ou la municipalité concernée.

Il est également proposé d'exempter les projets de transport collectif réalisés par Mobilité Infra Québec impliquant un système de transport collectif sur rail de l'application de la section I du chapitre II de la Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé et de la *Loi sur les chemins de fer*. Malgré les exemptions prévues à la Loi sur la sécurité du transport terrestre guidé, il est proposé d'octroyer à la ministre des Transports et de la Mobilité durable un pouvoir d'inspection relatif à la sécurité, pendant la durée des travaux et des essais.

Amendement visant le retrait de l'approbation ministérielle des règlements de redevances de l'ARTM

Il est proposé de modifier l'article 97.5 de la Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain (chapitre A-33.3) afin que, sauf en ce qui concerne le Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain, un règlement de l'ARTM portant sur les redevances n'ait plus à être approuvé par la ministre des Transports et de la Mobilité durable, ce qui offre à cet organisme le même niveau d'autonomie que les municipalités en la matière.

Il est également proposé de modifier l'article 97.12 de cette même loi, afin de permettre à l'ARTM d'établir, par règlement, l'exemption de certains organismes de manière autonome. Ce pouvoir d'exemption ne pourra toutefois pas s'appliquer à l'égard des redevances déjà prévues dans le cadre du projet de Réseau express métropolitain.

5- Autres options

Dans l'élaboration des amendements proposés, certaines autres options ont été évaluées, lesquelles n'ont pas été retenues.

Plutôt que de proposer une définition des caractéristiques permettant de qualifier un projet de transport de « complexe », laquelle vient encadrer la discrétion du gouvernement, l'autre option est de retirer la notion de complexité afin de laisser à la discrétion complète du gouvernement l'octroi d'une responsabilité à Mobilité Infra Québec par décret, ce qui offre une flexibilité accrue. Toutefois, cette option peut créer de l'incertitude aux autres organismes

publics qui ont des compétences en matière de réalisation de projet de transport et un manque de prévisibilité pour l'industrie, occasionnant une perte potentielle d'attractivité des projets.

Quant aux amendements liés à l'approbation ministérielle des règlements établissant des redevances de transport par l'ARTM, une autre option envisagée aurait été de retirer l'exigence d'approbation par la ministre pour l'ensemble des règlements de l'ARTM, incluant les redevances déjà prévues dans le cadre du Règlement concernant la redevance de transport à l'égard du Réseau express métropolitain (chapitre A-33.3, r.2). Cette option aurait toutefois pour effet de permettre à l'ARTM de modifier le règlement actuellement en vigueur à sa discrétion.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les amendements proposés relativement aux ressources humaines et aux modalités de prise en charge de projets complexes d'infrastructures en cours par Mobilité Infra Québec viennent compléter le projet de loi tel que présenté le 9 mai 2024, en assurant une prévisibilité sur des aspects qui n'y étaient pas couverts. Ces éléments ont un impact positif sur les employés visés par un transfert. Ils ont également l'avantage d'éviter un dédoublement des responsabilités administratives associées aux procédures d'expropriation et d'autorisation environnementales lors de la reprise d'un projet par Mobilité Infra Québec.

Quant aux amendements visant le processus d'approbation des règlements d'emprunt liés à la contribution municipale, il s'agit d'une dérogation au processus d'approbation référendaire, qui se justifie par l'importance de la participation financière des organismes municipaux concernés.

Enfin, le retrait de l'approbation ministérielle pour les règlements de l'ARTM établissant une redevance de transport n'a pas d'incidence sur les citoyens et entreprises visées par la redevance. Elle offre un niveau d'autonomie supérieur à l'ARTM dans l'exercice de ce pouvoir et retire le fardeau administratif lié à l'approbation ministérielle, sans réduire pour autant la capacité du gouvernement d'exempter de ces redevances, au besoin, des personnes ou organisations.

Analyse d'impact réglementaire (AIR)

En vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (décret 1558-2021), la production d'une analyse d'impact réglementaire n'est pas requise pour une mesure législative ou réglementaire qui ne concerne pas les entreprises, ce qui est le cas pour les amendements proposés.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les présents amendements sont proposés à la suite du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale le 9 mai 2024. Des discussions subséquentes se sont tenues entre le ministère des Transports et de la Mobilité durable et les organismes suivants aux fins de l'élaboration de la présente proposition d'amendements :

- Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
- Le ministère des Finances;
- Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs;
- L'Association du transport urbain du Québec;
- CDPQ Infra;
- La Ville de Québec.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre des amendements ne comporte pas d'enjeux particuliers. Elle se fera dans le cadre initialement prévu au projet de loi, notamment quant à la mise sur pied de Mobilité Infra Québec.

Les dispositions du projet de loi proposé entreraient en vigueur à la date de sa sanction.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'ont pas d'incidence sur les investissements requis pour la mise sur pied de Mobilité Infra Québec en dehors de la prise en charge de projets complexes d'infrastructures. Quant au solde des congés de maladie des employés transférés du ministère des Transports et de la Mobilité durable, il constituera une portion du passif de Mobilité Infra Québec.

10. Analyse comparative

Il existe bon nombre d'organismes publics mandataires de l'État au Québec, constitués par loi. Les amendements proposés tiennent compte des comparables en la matière, notamment quant à la nécessité de créer un fonds des congés de maladie, institué principalement lors

de la création d'un organisme d'importance en termes de transfert de ressources humaines, comme cela fut le cas lors de la création de Revenu Québec.

La ministre des Transports et de la Mobilité durable,

GENEVIÈVE GUILBAULT