

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

Le 21 octobre 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

Pouvoirs des organismes publics de transport en commun et de Mobilité Infra Québec en matière de développement immobilier

Le projet de loi actuel permet à Mobilité Infra Québec ou un organisme public de transport en commun de vendre un immeuble ou une partie d'un immeuble qu'elle ne prévoit plus utiliser et qui a été acquis pour un projet complexe de transport ou d'aménager un immeuble ou un ouvrage de génie civil afin qu'il puisse soutenir ou accueillir un bâtiment ou une structure souterraine qu'un tiers pourrait construire, à ses risques et à ses frais. Ce modèle de partenariat s'avère toutefois trop limité pour remplir adéquatement les objectifs de favoriser la mise en valeur des espaces à proximité d'infrastructures de transport collectif et ultimement, l'utilisation du transport en commun, tout en diversifiant les sources de financement du transport collectif.

Amendement lié au pouvoir des sociétés de transport en commun de réaliser des activités commerciales connexes

Des analyses subséquentes au dépôt du projet de loi mettent en évidence qu'il n'est pas opportun de changer le libellé actuel de la Loi sur les sociétés de transport en commun, de manière à préciser la portée des activités commerciales connexes pouvant être réalisées.,

3- Objectifs poursuivis

Pouvoirs des organismes publics de transport en commun et de Mobilité Infra Québec en matière de développement immobilier

L'objectif poursuivi est de favoriser la mise en valeur des espaces à proximité d'un projet complexe de transport et ultimement, augmenter l'utilisation du transport en commun, tout en diversifiant les sources de financement du transport collectif.

Amendement lié au pouvoir des sociétés de transport en commun de réaliser des activités commerciales connexes

L'objectif poursuivi est de ne plus modifier l'article 86 de la Loi sur les sociétés de transport en commun et d'uniformiser les pouvoirs des sociétés de transport en commun et du réseau de transport métropolitain en matière de pouvoirs liés aux activités commerciales connexes.

4- Proposition

Pouvoirs des organismes publics de transport en commun (OPTC), de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) et de Mobilité Infra Québec en matière de développement immobilier

Il est proposé de modifier certaines dispositions du projet de loi afin d'élargir les pouvoirs des OPTC et de l'ARTM en matière de projet de construction d'un bien immobilier en partenariat avec un tiers, de la manière suivante et sur autorisation du gouvernement et aux conditions qu'il détermine :

- Permettre à ces organismes de s'associer à titre de commanditaire au sein d'une société en commandite ou devenir actionnaire d'une société par actions avec un tiers pour la réalisation d'un projet de construction d'un bien immobilier adjacent à un immeuble ou à une partie d'un immeuble qui n'est pas nécessaire à une infrastructure de transport collectif existante ou à construire (ci-après « projet de construction d'un bien immobilier »);
 - Un tel projet ne peut inclure la construction ou la réfection d'une infrastructure de transport collectif, l'objectif étant que l'organisme demeure pleinement responsable de la réalisation de l'infrastructure de transport collectif;
 - L'organisme ou sa filiale ne fournit aucun financement ni cautionnement pour la réalisation du projet, sa contribution dans la société de personnes ou la société par actions chargée de la réalisation du projet se limitant à la cession de droits sur l'immeuble ou la partie de l'immeuble.
 - Lorsqu'il agit à titre de commanditaire, l'organisme ne doit pas donner des avis autres que de nature consultative concernant la gestion de cette société et Il ne peut négocier aucune affaire pour le compte de cette société, ni agir

pour celle-ci comme mandataire ou agent, ni permettre que son nom soit utilisé dans un acte de cette société.

- Prévoir qu'un organisme peut acquérir ou constituer une filiale pour le suppléer à titre de commanditaire ou d'actionnaire à l'égard de la réalisation d'un projet de construction et céder à titre gratuit à cette filiale, avec l'autorisation du gouvernement, les droits sur l'immeuble nécessaire à la réalisation du projet;
- Prévoir que la filiale d'un organisme peut, selon les conditions déterminées par le gouvernement, créer, avec le même tiers partie au projet de construction d'un bien immobilier, toute autre société par actions afin de s'impliquer dans la gestion du projet, aux conditions suivantes :
 - l'apport de la filiale se limite au paiement du prix de souscription à des actions de la société par actions, selon le cas, lequel ne doit pas excéder 100\$.
 - aucun dirigeant ni administrateur de l'organisme ne peut être dirigeant ou administrateur de la société par actions créée.
- Prévoir qu'une personne morale ou une société de personnes qui est contrôlée par un organisme est une filiale de ce dernier;
 - Une personne morale est contrôlée par un organisme lorsque ce dernier détient, directement et par l'entremise de personnes morales qu'il contrôle, la totalité des droits de vote afférents aux titres de participation de cette personne morale ou peut élire la majorité de ses administrateurs;
 - Une société de personnes est contrôlée par un organisme lorsque ce dernier en détient, directement et par l'entremise de personnes morales qu'il contrôle, la totalité des parts. Toutefois, une société en commandite est contrôlée par un organisme lorsque celui-ci, une société de personnes ou une personne morale qu'il contrôle en est, directement ou indirectement, le commandité.
- Prévoir que le tiers avec qui s'associe l'organisme pour la réalisation d'un projet de construction d'un bien immobilier est sélectionné au moyen d'un processus d'appel de projets public selon les modalités et sur la base des critères déterminés par le gouvernement, lesquels doivent inclure des exigences élevées d'intégrité.
- Prévoir que ce processus d'appel de projets public n'est pas requis lorsque :
 - Le propriétaire d'un immeuble contigu à celui sur lequel est située l'infrastructure de transport collectif souhaite réaliser un projet de construction d'un bien immobilier avec un organisme;
 - Ce propriétaire possède une expertise suffisante pour ce type de projet;
 - Le propriétaire satisfait à des exigences élevées d'intégrité;
 - Un appel de projets ne servirait pas l'intérêt public.

- Prévoir que lorsqu’aux fins de la réalisation d’un projet de construction d’un bien immobilier, lorsque l’infrastructure de transport collectif doit être aménagée afin qu’elle puisse soutenir ou accueillir un bâtiment ou une structure souterraine, l’organisme peut accepter un mandat de l’entité chargée de la réalisation de ce projet afin que cette dernière afin s’approvisionne, obtienne des services ou fasse exécuter des travaux de construction;
 - Dans ce cas, les coûts et les risques liés à l’aménagement d’un immeuble ne doivent pas être à la charge de l’organisme.
- Préciser les autres conditions et modalités dans lesquelles un organisme pourra exercer ses compétences en matière de projet de construction d’un bien immobilier, notamment que :
 - Un immeuble ou une partie de celui-ci ne peut être acquis par expropriation lorsqu’il n’est jugé nécessaire qu’aux seules fins d’un projet de construction d’un bien immobilier ;
 - L’utilisation des revenus que peut tirer l’organisme ou sa filiale du bien immobilier construit se fait aux conditions déterminées par le gouvernement ;
- Obliger les OPTC et l’ARTM ou leurs filiales et le tiers à conclure un contrat de société en commandite ou une convention unanime des actionnaires qui doit notamment prévoir les éléments suivants :
 - Les modalités de distribution des revenus générés par le bien immobilier construit dans le cadre du projet ;
 - La portée du projet, le budget et l’échéancier ;
 - Les mécanismes de règlement des différends ;
 - Les règles de régie interne;

Il est également proposé de prévoir que le gouvernement peut, lorsqu’il confie à Mobilité Infra Québec une responsabilité dans un projet de complexe de transport, lui permettre d’agir en lieu et place d’un organisme public habilité à s’associer à titre de commanditaire au sein d’une société en commandite ou à devenir actionnaire d’une société par actions avec un tiers pour la réalisation d’un projet de construction d’un bien immobilier dans les limites prévues par la loi constitutive de l’organisme public.

Globalement, les amendements proposés concernant les activités de développement immobilier des OPTC, de l’ARTM et de Mobilité Infra Québec incluent des mesures de protection des finances et de l’intérêt publics. Ils prévoient d’une part le contrôle du gouvernement dans tous les volets du projet. Ils prévoient d’autre part des conditions particulières concernant la participation des OPTC au projet et les personnes morales impliquées. Enfin, ils assurent la primauté de la mission des OPTC en matière de mobilité. Ces conditions s’appliqueront également à Mobilité Infra Québec lorsqu’elle agira en lieu et place d’un OPTC pour la réalisation d’un projet de construction d’un bien immobilier.

Amendements liés aux coûts et aux risques liés à l'aménagement d'un immeuble

Il est proposé de retirer les articles du projet de loi prévoyant que les sociétés de transport en commun et le Réseau de transport métropolitain ne peuvent assumer les coûts et les risques liés à l'aménagement d'un immeuble afin qu'il puisse soutenir ou accueillir un bâtiment ou une structure souterraine qu'un tiers pourrait construire.

Amendement lié au pouvoir des organismes publics de transport en commun de réaliser des activités commerciales connexes

Il est proposé de retirer l'article 20 du projet de loi, de manière à ne plus modifier l'article 86 de la Loi sur les sociétés de transport en commun. Il est également proposé d'harmoniser le libellé de l'article 9 la Loi sur le Réseau de transport métropolitain afin que le Réseau de transport métropolitain dispose des mêmes pouvoirs que les Sociétés de transport en commun en matière d'activités commerciales connexes.

5- Autres options

Pour ce qui est des amendements visant la possibilité pour les organismes publics de transport en commun d'effectuer des activités de développement immobilier, il aurait été possible que la ministre des Affaires municipales initie les modifications dans le cadre de ses responsabilités relatives aux pouvoirs contractuels des organismes publics de transport en commun. Toutefois, cette option n'a pas été retenue, car une telle procédure n'aurait pas pu concorder avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux contributions financières municipales, dans un contexte où le développement immobilier se veut un outil permettant aux sociétés de transport en commun de générer des revenus autonomes et contribuer au financement des projets.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'élargissement des pouvoirs des organismes publics de transport en commun et de Mobilité Infra Québec en matière de développement immobilier sera favorable au développement urbain axé sur le transport collectif.

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.

10. Analyse comparative

En matière de développement immobilier, le modèle de développement axé sur le transport collectif est déjà présent ailleurs au Canada et certaines juridictions ont légiféré en la matière. Par exemple, en 2023, la Colombie-Britannique a présenté le projet de loi 47 - *Housing Statutes (Transit-Oriented Areas) Amendment Act*, qui comprend des modifications au *Local Government Act* visant à promouvoir un développement à haute densité à proximité des stations de transport en commun.

La ministre des Transports et de la Mobilité durable,

GENEVIÈVE GUILBAULT