

Le 9 septembre 2024

# **Consultations particulières sur le projet de loi n° 61, *Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif***

**Mémoire de la Ville de Laval**



# Table des matières

<b>Mise en contexte</b>	<b>3</b>
<b>1. L'attribution des mandats à Mobilité Infra Québec</b>	<b>5</b>
<b>2. Les critères d'analyse à prioriser</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Potentiel de développement immobilier et de densification</b>	<b>6</b>
<b>2.2 Potentiel de transfert modal</b>	<b>7</b>
<b>2.3 Priorités régionales et locales en matière de mobilité durable</b>	<b>7</b>
<b>2.4 Intégration urbaine et acceptabilité sociale</b>	<b>7</b>
<b>3. Le financement des projets</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Contribution municipale</b>	<b>9</b>
<b>3.2 Droit de regard sur le montage financier</b>	<b>10</b>
<b>3.3 Vente des propriétés municipales du domaine privé</b>	<b>11</b>
<b>3.4 Revenus fonciers supplémentaires</b>	<b>11</b>
<b>4. La réalisation des projets</b>	<b>13</b>
<b>4.1 Partage des responsabilités avec les municipalités</b>	<b>13</b>
<b>4.2 Préservation des droits aériens des propriétaires</b>	<b>13</b>
<b>5. L'exploitation des projets</b>	<b>15</b>
<b>6. L'arrimage avec la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique</b>	<b>16</b>
<b>Conclusion</b>	<b>17</b>
<b>Annexe 1 Synthèse des recommandations</b>	<b>19</b>

# Mise en contexte

La Ville de Laval accueille favorablement le projet de loi n° 61 — *Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif*, déposé par la ministre des Transports et de la Mobilité durable, M<sup>me</sup> Geneviève Guilbault, le 9 mai dernier. Elle-même engagée depuis une décennie dans un dossier d'infrastructure complexe en raison du prolongement souhaité de la ligne de métro sur son territoire, la Ville salue la volonté du gouvernement d'accélérer la réalisation des projets de transport de cette nature et d'en réduire les coûts.

Face aux défis pour assurer notre adaptation aux changements climatiques, le projet de loi n° 61 est nécessaire afin d'accélérer le déploiement de mesures de transport collectif. La Politique de mobilité durable du MTMD et la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire reconnaissent le rôle primordial d'une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des équipements structurants de mobilité durable. Dans les grandes agglomérations urbaines du Québec, la démographie croît plus rapidement que le déploiement des modes structurants de transport collectif. Le projet de loi n° 61 s'attaque à des facettes qui freinent un tel déploiement rapide et essentiel du transport collectif au Québec: le long processus de priorisation des projets, la compression des délais de conception et de réalisation des projets, l'ajout d'une flexibilité en cours de réalisation et l'ouverture à des formes innovantes de financement et de réduction des coûts. Déjà, la Ville de Laval réfléchit à des actions pour faciliter la priorisation rapide des projets structurants. En voici les principaux principes :

1. Une priorisation selon des critères orientés vers les grands défis : une sélection basée sur la meilleure équation entre l'investissement requis et l'atteinte de cibles de réduction des GES, un important transfert modal vers des modes durables, une réduction des coûts usuels et une hausse de recette :
2. Le transfert modal, de l'automobile vers le nouveau mode de transport collectif, est un critère important, car il exprime un bénéfice tangible grâce à une réduction des GES et des coûts sociaux liés à l'automobile tout en augmentant les recettes tarifaires pour le financement récurrent du transport collectif;
3. La réduction des coûts d'expropriation, qui peuvent représenter plus de 10% des coûts des grands projets de transport collectif, grâce à des acquisitions opportunes des municipalités, mais aussi par une utilisation judicieuse des outils urbanistiques en concertation avec le promoteur du projet et les propriétaires fonciers visés par le projet afin d'insérer l'infrastructure de transport à coût nul ou faible dans un immeuble projeté;
4. Une utilisation optimale des droits aériens sur les infrastructures de transport afin de rentabiliser chaque parcelle de terrain acquise lors de période de construction;
5. L'optimisation du potentiel de développement urbain dans le rayon d'influence de l'infrastructure grâce à une densification accrue justifiée par l'arrivée d'un mode de transport collectif. Le potentiel de développement urbain à Laval est important avec les nombreuses aires de stationnement qui ne seront plus requises avec l'arrivée d'un mode structurant comme le métro. Tout ce potentiel de développement pour faire l'objet d'une redevance de transport à titre de source innovante de financement pour plus de 10% du coût d'un projet. Il importe de préciser que cette redevance de transport n'est pas un coût additionnel pour les promoteurs immobiliers, car l'arrivée d'un mode comme le métro réduit la demande de stationnement souterrain par la nouvelle clientèle.

Bien que pertinente, la nouvelle législation proposée soulève tout de même un certain nombre de préoccupations auxquelles il importe de répondre. Afin de favoriser une mise en œuvre efficiente, la Ville suggère donc des mesures pour bonifier les interventions de Mobilité Infra Québec et adapter ses interventions

à une plus grande variété de milieux d'insertion. Elle vient aussi mieux baliser certains champs d'intervention afin de préserver les compétences municipales et de proposer un cadre plus propice à l'établissement de partenariats équitables et rentables pour les citoyens et les citoyennes.

Les recommandations mises de l'avant portent principalement sur :

- 1) l'attribution des mandats à Mobilité Infra Québec ;
- 2) les critères d'analyse à prioriser ;
- 3) leur financement ;
- 4) leur réalisation ;
- 5) leur exploitation ;

ainsi que

- 6) l'arrimage requis avec la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique.

Elles s'appuient sur les réflexions et les actions réalisées par la Ville de Laval dans le dossier du parachèvement de la ligne de métro sur son territoire en concordance avec sa vision récemment dévoilée de son centre-ville. Elles sont aussi portées par les conclusions des études approfondies réalisées qui justifient la pertinence de ce projet face à d'autres projets similaires à l'échelle métropolitaine. La pertinence démontrée de ce grand projet pour les générations futures alimente la volonté de la Ville de Laval d'agir comme partenaire du gouvernement du Québec dans sa concrétisation.

# 1. L'attribution des mandats à Mobilité Infra Québec

Selon le projet de loi à l'étude (PL-61), le ministre des Transports et de la Mobilité durable dispose de toute la latitude requise pour confier à Mobilité Infra Québec (MIQ) le mandat d'analyser, de planifier et de réaliser un projet complexe de transport dans un secteur (art. 4.1), incluant en milieu métropolitain.

La Ville de Laval reconnaît la nécessité pour le gouvernement du Québec de disposer d'un levier pour accélérer la réalisation de projets complexes en transport et pour en assurer la réalisation à moindre coût. Sans vouloir restreindre le pouvoir du gouvernement en ce qui a trait au choix des mandats confiés à MIQ, la Ville considère cependant comme souhaitable **que la pertinence de ces choix soit démontrée dans une lettre de mandat devant minimalement contenir :**

- **une analyse de concordance avec les orientations et les objectifs de la Politique de mobilité durable du ministère du Transport et de la Mobilité durable en vigueur à ce moment et de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire ;**
- **des attentes formulées en collaboration avec les municipalités et les autorités régionales concernées notamment en ce qui a trait aux enjeux de performance, de montage financier, d'intégration urbaine et d'optimisation des réseaux ;**

**Et, pour les projets de transport collectif réalisés en zone métropolitaine :**

- **une analyse de concordance avec les orientations inscrites dans le Plan stratégique de développement de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) en vigueur à ce moment ainsi que le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en vigueur à ce moment .**

Plus qu'une simple formalité, la Ville voit dans cette étape l'occasion pour le gouvernement du Québec, les municipalités et les administrations régionales de s'être entendus en amont du processus et de s'assurer de la cohérence des mandats avec les grands outils de planification existant en matière de mobilité durable au Québec et dans la grande région métropolitaine.

## 2. Les critères d'analyse à prioriser

En vertu de la mission que lui confère le projet de loi, les analyses d'opportunité quant à la réalisation de projets de transport d'envergure seront réalisées par MIQ, si le ministre lui accorde un mandat à cette fin. Aucune zone d'intervention n'est exclue, ce qui implique que, malgré le mandat de l'ARTM, MIQ pourrait être appelée à réaliser des analyses de mobilité ou projets de transport en territoire métropolitain. Ces analyses permettront de faire des recommandations sur les projets à réaliser.

La Ville de Laval ne s'oppose pas aux pouvoirs conférés à MIQ, y compris en zone métropolitaine. Il importe toutefois selon elle que ces responsabilités soient mieux encadrées.

L'objectif poursuivi est clair : prioriser les projets offrant la meilleure intégration au milieu ainsi que le plus fort potentiel de modification des habitudes de transport et de densification.

### 2.1 Potentiel de développement immobilier et de densification

Afin de réduire l'étalement urbain, de préserver les terres agricoles ainsi que les milieux naturels et d'adapter nos territoires aux changements climatiques, il s'avère essentiel de créer des conditions favorables à la mobilité durable. Les meilleures pratiques en matière d'urbanisme préconisent une densification en misant sur des projets de transport collectif à fort potentiel de développement immobilier.

De plus en plus de pays, notamment en Europe, prennent en compte ces éléments lorsque vient le temps de prioriser des projets de transport collectif. Certains gouvernements exigent même des engagements à cette fin avant de prendre une décision quant à la réalisation des projets de transport collectif.

La Ville de Laval est d'avis que ces critères devraient également être pris en compte au Québec. Non seulement ces derniers s'inscrivent en droite ligne avec les orientations mises de l'avant dans la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, mais leur application concrète a été démontrée.

Prenons, à titre d'exemple, le prolongement du métro en sol lavallois. Dès le départ, les analyses d'achalandage démontraient la pertinence de ce projet eu égard à la mobilité (achalandage, portion de transfert modale, effet positif sur l'ensemble du réseau de métro, etc.). L'occupation de l'espace à proximité des divers sites étudiés pour l'implantation d'une station offrait également un important potentiel de développement urbain. C'est toutefois en croisant ces deux éléments que les plus forts taux d'adhésion des grands propriétaires fonciers au projet ont été obtenus. Une offre de transport fortement améliorée est en effet perçue par eux comme un moyen sûr de rentabiliser leurs investissements, notamment en requalifiant de grands espaces de stationnement à des fins résidentielles et commerciales<sup>1</sup>. Inversement, sans le prolongement du métro, les promoteurs ont confirmé préférer jouer de prudence en privilégiant des projets à plus faible densité.

Il semble donc d'intérêt de prendre en compte le potentiel de développement lors de la priorisation des projets confiés à MIQ et de leur analyse. La Ville de Laval elle-même mise sur la rencontre entre ces éléments pour créer des conditions propices à la réalisation rapide du prolongement du métro sur son territoire. Elle convie aujourd'hui le gouvernement à emboîter le pas en inscrivant la prise en compte de ce critère dans la loi à venir.

<sup>1</sup> Un mode structurant de mobilité durable réduit le besoin d'une automobile pour accéder à ces activités économiques actuelles, donc les aires de stationnement peuvent être converties pour de nouveaux usages (économique, résidentiel ou institutionnel). Ceux-ci créent un centre-ville habité et un meilleur milieu de vie. Grâce à un mode structurant de mobilité durable, l'acheteur ou locataire d'une unité d'habitation aura moins besoin d'une case de stationnement. Avec un coût unitaire d'environ 50 000\$ pour une case de stationnement souterrain, l'évitement de cette dépense améliore l'abordabilité de l'habitation.

## 2.2 Potentiel de transfert modal

Toute étude d'achalandage pour un projet de transport collectif comporte une portion de clientèle déjà acquise au transport collectif et une portion de nouvelle clientèle. Cette nouvelle clientèle est importante dans le choix de prioriser ou de réaliser un projet, car elle contribue à l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre, particulièrement lorsque l'ancien automobiliste parcourait de longues distances. Elle permet également d'augmenter les revenus tirés des infrastructures de transport collectif, en plus de justifier les sommes qui y sont investies.

Suivant cette analyse, la Ville de Laval est d'avis que le pourcentage de transfert modal, c'est-à-dire la proportion de gens délaissant le transport automobile au profit du transport collectif eu égard à l'achalandage projeté, devrait être un critère à prioriser lorsque vient le temps de prioriser ou de réaliser un projet confié à MIQ. Elle y voit non seulement une manière d'assurer une saine gestion des fonds publics, mais aussi de soutenir l'adaptation aux changements climatiques.

## 2.3 Priorités régionales et locales en matière de mobilité durable

Dans sa forme actuelle, le PL-61 oblige la nouvelle agence à consulter le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités pour établir les besoins en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le territoire concerné à chaque fois qu'elle se voit confier un mandat de planification de la mobilité sur un territoire (art. 29).

Mobilité Infra Québec n'est toutefois pas liée par les résultats de ces consultations. En d'autres termes, au moment d'identifier les projets de transport pouvant et devant être déployés, MIQ peut choisir d'ignorer les observations et les réserves soulevées par les différentes autorités consultées.

Du point de vue de la Ville de Laval, il s'agit d'une lacune à laquelle il importe de remédier. D'abord, grâce à la lettre de mandat demandée à la section 1, les priorités locales et régionales pourront être prises en compte au tout début d'un mandat confié à MIQ. Les attentes exprimées à la section suivante assureront un suivi de ces préoccupations lors de la réalisation du mandat par MIQ.

## 2.4 Intégration urbaine et acceptabilité sociale

Les enjeux d'intégration urbaine et d'acceptabilité sociale des projets sont aussi centraux. L'expérience démontre en effet que la qualité de l'intégration urbaine et l'acceptabilité sociale de projets d'envergure en matière de transport s'obtiennent par une consultation en amont des autorités gouvernementales, régionales ou municipales et par une consultation citoyenne. Or, le projet de loi fait l'impasse sur la consultation de la population et l'acceptabilité sociale des projets mis en œuvre.

Du point de vue de la Ville de Laval, ces enjeux sont à ce point importants, que si MIQ n'a pas d'obligations eu égard à l'intégration urbaine et à l'acceptabilité sociale, elle risque d'être discréditée sur la place publique dès ses premiers projets en milieu urbain. Par conséquent, des attentes claires relativement à l'intégration urbaine et l'acceptabilité sociale des projets doivent être incluses dans la loi et être prises en compte au moment de leur priorisation.

Pour s'assurer de la prise en compte de ces éléments, la Ville de Laval recommande :

**D'introduire, dans le texte de loi, quatre critères principaux d'évaluation lors de l'analyse des projets, soit :**

- **le potentiel de développement immobilier et de densification ;**
- **le potentiel de transfert modal ;**

- les priorités régionales et locales en matière de mobilité durable ;
- l'intégration urbaine et l'acceptabilité sociale.

et d'obliger Mobilité Infra Québec à démontrer comment ces critères ont été pris en compte dans le projet visé.



## 3. Le financement des projets

La réalisation de projet d'infrastructures de transport majeures coûte cher. Il n'est donc pas étonnant qu'un large pan du PL-61 soit consacré à leur financement. Le texte de loi offre toutefois une interprétation limitée de la contribution municipale, ce qui pourrait à terme entraîner de l'iniquité. Il limite aussi la portée possible de certains leviers de financement et de réduction des coûts de réalisation. Il est essentiel d'y remédier.

### 3.1 Contribution municipale

Pour faciliter la réalisation des projets de transport complexes et partager leur coût de réalisation entre les différentes parties prenantes, le PL-61 accorde au ministre des Transports et de la Mobilité durable le pouvoir de convenir d'une contribution financière avec les municipalités. À défaut d'entente, le projet de loi prévoit également que le ministre peut lui-même fixer le niveau de cette contribution.

La Ville de Laval considère à propos que les administrations municipales contribuent au financement des grands projets de transport réalisés sur leur territoire selon certains principes. D'abord, il est primordial d'assurer une équité entre tous les projets et entre les différentes parties prenantes concernées. L'atteinte de ce principe passe par la prise en compte d'un certain nombre d'éléments lorsque vient le temps de fixer le montant exigé de la part des municipalités. La contribution équitable exigée d'une municipalité peut prendre plusieurs formes comme en témoignent les prochains volets. Tous ces éléments doivent être pris en compte pour définir la contribution d'une municipalité. La contribution financière directe doit être le dernier recours pour combler la somme attendue d'une municipalité.

#### Redevance de transport

Selon le projet de loi à l'étude, en zone métropolitaine, MIQ pourra profiter du pouvoir accordé à l'ARTM lors de la construction du REM de l'Ouest pour percevoir une redevance de transport dans un rayon défini autour de la nouvelle infrastructure projetée.

Cette redevance est perçue par les municipalités lors de la délivrance des permis de construction et est fixée au prorata de la superficie de tout projet immobilier établi dans la zone identifiée. Les revenus qu'elle génère varient selon les caractéristiques du milieu d'implantation et l'engagement de la Ville à adapter la densification projetée à la nouvelle offre de services. Toutefois, dans tous les cas, elle constitue une contribution directe de la collectivité d'accueil au financement de la nouvelle infrastructure de transport collectif. Les sommes ainsi versées doivent être prises en compte dans le calcul de la contribution exigée de la part des municipalités.

#### Efforts de réalisation

Les pouvoirs étendus accordés à MIQ pour la réalisation des projets qui lui sont confiés sont similaires à ceux dont disposait CDPQ Infra pour la réalisation du REM de l'Ouest. L'expérience vécue dans le cadre de ce projet a démontré que les travaux pour lesquels le maître d'œuvre dispose d'une grande autonomie exigent une implication importante des municipalités, et ce, sans soutien financier.

Les maîtres d'œuvre sont en effet exemptés de payer les frais encourus pour les tâches exécutées par l'administration municipale, notamment sur le plan des ressources humaines, ce qui, étant donné la pression financière à laquelle sont exposées les municipalités, s'avère problématique. Pour la Ville de Laval, il est essentiel que les coûts assumés par l'administration municipale en accompagnement de MIQ soient pris en compte par le gouvernement lors de toute proposition sur le financement d'un projet.

## Financement indirect

Le PL-61 accorde également au ministre des Transports et de la Mobilité durable le pouvoir de convenir d'une contribution financière avec les sociétés de transport et l'ARTM. Comme pour les municipalités, à défaut d'entente, le projet de loi prévoit que le ministre peut lui-même fixer le niveau de cette contribution.

Ces pouvoirs soulèvent des enjeux, notamment pour les municipalités métropolitaines comme Laval, car ultimement, ces dernières assument les manques à gagner de l'ARTM et de leur société de transport. Conséquemment, si le projet de loi devait être adopté tel quel, cela pourrait vouloir dire qu'en plus d'une contribution imposée directement à une municipalité, celle-ci pourrait devoir contribuer une seconde fois au financement d'un projet confié à MIQ par sa quote-part annuelle au budget de l'ARTM. Ce facteur doit être considéré par le gouvernement lors de toute discussion sur le financement d'un projet, dont la contribution municipale.

## Patrimoine foncier

Grâce au droit de préemption, les municipalités peuvent acquérir des terrains offrant un emplacement stratégique à un coût raisonnable sur le marché avant même l'annonce de la construction d'un grand projet. À titre d'exemple, sur la base des études de l'AMT, la Ville de Laval a fait l'acquisition de certains terrains stratégiquement situés pour faciliter la réalisation du prolongement de la ligne de métro et pour optimiser un redéveloppement dans le secteur. En mettant en jeu certaines de leurs propriétés du domaine privé, les administrations municipales peuvent aussi procéder à des échanges de terrain et ainsi devenir propriétaires de terrains propices à la réalisation de projets complexes de transport.

La loi prévoit que ces terrains peuvent être mis gratuitement à la disposition de MIQ, et ce faisant, contribuer à réduire les coûts de réalisation des projets. Il est donc impératif de reconnaître que la contribution municipale peut aussi prendre la forme de conditions facilitatrices pour accélérer la réalisation du projet ou pour en réduire les coûts.

**Concrètement, la Ville de Laval recommande que toute discussion sur la contribution financière des municipalités soit établie prioritairement en tenant compte :**

- **des redevances de transport perçues sur leur territoire ;**
- **des coûts assumés par l'administration municipale pour soutenir la réalisation d'un projet sur son territoire ;**
- **des sommes versées selon les règles de la Politique de financement de l'ARTM en cas de manque à gagner tant pour l'ARTM que pour les sociétés de transport ;**
- **des terrains municipaux mis à la disposition de MIQ pour réaliser les projets de transport.**

Afin d'éviter d'alourdir inutilement le texte de loi, tout en encadrant le processus, la Ville recommande en outre d'**inscrire les principes encadrant la contribution financière des municipalités dans un règlement d'application ou un énoncé officiel du ministère des Transports et de la Mobilité durable.**

## 3.2 Droit de regard sur le montage financier

Le projet de loi accorde une grande latitude à MIQ eu égard au montage financier des projets qu'elle réalise.

L'expérience a démontré que certains choix faits lors de la planification et de la conception de projets d'envergure permettent de réduire les coûts de construction, mais entraînent en contrepartie des coûts d'exploitation accrus. Pour être équitable à l'égard de tous les partenaires appelés à financer le projet, ce type de décision doit prendre en compte les bénéfices à court, moyen et long terme pour chacun d'entre eux. Les

municipalités n'ont hélas pas voix au chapitre à ce stade et ne disposent pas toujours des informations requises pour apprécier le montage financier d'un projet et sa juste répartition de la contribution des partenaires au montage financier.

Pour la Ville de Laval, il est essentiel de **faire en sorte que, lors des discussions sur le montage financier des projets confiés à MIQ, les partenaires — incluant les municipalités — disposent de l'ensemble des informations relatives au projet, tant pour les aspects de construction, d'exploitation, de déplacement des recettes tarifaires, d'ajout de nouvelles recettes tarifaires, que les recettes anticipées d'une redevance de transport.**

### 3.3 Vente des propriétés municipales du domaine privé

En plus de permettre à MIQ de prendre possession d'un terrain municipal propice au projet (art. 24.2), le PL-61 permet aussi à la nouvelle agence d'affecter les recettes d'une vente, en tout ou en partie (droits aériens) de ce terrain, au paiement du projet (art 28.2). Selon notre analyse, l'article 24 s'inspire de la *Loi sur le REM* pour la prise de possession des rues municipales en vue de leur modification pour ensuite être remises à la municipalité. Il est toutefois important de distinguer les propriétés municipales du domaine public (rue, parc, etc.) de celles du domaine privé (lots non affectés à un usage public).

Selon l'interprétation de la Ville, la formulation actuelle du projet de loi ne fait pas de distinction entre ces deux types de propriétés et le gouvernement pourrait prendre possession de terrains municipaux et éventuellement aliéner, au bénéfice du financement du projet, les droits aériens et les parties excédentaires.

La Ville de Laval s'oppose à l'idée que MIQ puisse disposer des terrains dont elle a pris possession pour réaliser un projet de transport à des fins de financement en plus de la contribution pouvant être exigée par le ministre des Transports et de la Mobilité durable.

À ce titre, elle recommande **qu'une distinction claire soit faite dans la loi entre les propriétés du domaine public et celle du domaine privé appartenant à une municipalité.** Elle juge également essentiel **que les sommes obtenues par la vente des droits aériens et des parties excédentaires de ces propriétés soient remises aux municipalités propriétaires, à l'exception des sommes investies par MIQ pour permettre l'ajout de l'immeuble situé au-dessus de l'équipement de transport ou l'édicule.**

### 3.4 Revenus fonciers supplémentaires

La Ville de Laval juge que **les revenus municipaux générés par l'augmentation de l'assiette foncière imposable, suite à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif, ne soient pris en compte qu'en dernier recours lors du calcul de la contribution attendue des municipalités visées par un projet. Toutes les autres contributions générées par la collectivité municipale doivent être priorisées.**

L'augmentation des revenus municipaux que génère l'ajout d'une infrastructure de transport sur un territoire est souvent évoquée pour exiger une contribution financière importante des municipalités au regard des projets de transport d'envergure. Or, pour les municipalités, les développements immobiliers et l'arrivée de nouveaux citoyens s'accompagnent d'un certain nombre d'obligations sur le plan de l'offre de services (incendie, police, logement abordable, etc.) et de l'adaptation des infrastructures (routes, service de l'eau, etc.), notamment pour répondre à une densification accrue. Les investissements requis sont majeurs.

Au-delà des sommes investies, les municipalités doivent aussi parfois renoncer à certains revenus fonciers pour faire face à leurs obligations. À titre d'exemple, les municipalités sont tenues de fournir gratuitement des terrains pour la construction de nouvelles écoles et doivent par le fait même renoncer aux impôts fonciers liés à ces terrains, ce qui implique un coût de renonciation important sur le plan des revenus au moment où la valeur foncière est en hausse.

Les sources de revenus étant un enjeu majeur en matière d'autonomie municipale, il est en effet souhaitable que les municipalités puissent disposer à leur guise des nouveaux revenus générés, que ce soit pour s'acquitter de ses devoirs et obligations envers ses nouveaux citoyens ou encore relever les défis imposés par la densification et les changements climatiques.

## 4. La réalisation des projets

Comme énoncé précédemment, la réalisation de projets de transport d'envergure suppose pour les municipalités de travailler en étroite collaboration avec le maître d'œuvre désigné. L'impact des grands projets sur les milieux d'insertion étant important, il est impératif que les responsabilités de chacun soient bien définies. Les relations avec les propriétaires des terrains sur lesquels les équipements de transport sont installés posent aussi des enjeux. La loi à venir doit faire en sorte de limiter les irritants.

### 4.1 Partage des responsabilités avec les municipalités

La réalisation de projets complexes implique souvent des modifications aux infrastructures municipales avoisinantes. Parce que ces infrastructures sont retournées aux municipalités à la fin du projet, ces modifications doivent se faire selon les guides établis par les administrations municipales en place. Les projets étant le plus souvent réalisés en mode de conception-construction, les délais accordés sont courts et les itérations sont nombreuses. De manière générale, le maître d'œuvre souhaite obtenir la validation de la municipalité pour les modifications projetées tout en se réservant la décision finale.

À l'usage, il a toutefois été constaté que, lorsqu'une municipalité formule des commentaires sur l'ensemble des travaux, le maître d'œuvre a parfois le réflexe de prétendre que la municipalité a « approuvé » les plans, ce qui implique qu'elle doive, *a posteriori*, vivre avec tout manquement au guide de conception et de réalisation des ouvrages municipaux et assumer les coûts de mise aux normes le cas échéant.

Pour éviter toute ambiguïté, la Ville de Laval est d'avis que, dans la loi à venir, **l'entière responsabilité du respect des guides de la municipalité lors de la conception des ouvrages municipaux doit être imputée au maître d'œuvre, c'est-à-dire à Mobilité Infra Québec.**

### 4.2 Préservation des droits aériens des propriétaires

Dans sa version actuelle, le projet de loi précise que MIQ pourra « 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 » (art. 4.2, 2<sup>e</sup> paragr.), ce qui, selon toute vraisemblance, permettrait l'implantation de projets immobiliers en surface et la vente éventuelle des droits aériens.

La Ville de Laval est favorable à cette approche. Elle déplore toutefois qu'aucune disposition ne soit prévue pour permettre à MIQ de conclure une entente avec le propriétaire d'un terrain pour y construire son équipement tout en laissant à ce dernier les droits aériens sur la propriété. Une telle disposition permettrait pourtant à MIQ de construire l'équipement sans acquérir l'ensemble de la propriété, ce qui réduirait les coûts de projet. La formule pourrait aussi être intéressante pour le propriétaire du terrain et accroître son intérêt à conclure une entente avantageuse pour MIQ, car l'équipement de transport constituerait une valeur ajoutée à son immeuble.

Ajoutons à cela que si l'approche préconisée dans le projet de loi est adaptée à un milieu urbain entièrement construit sur un cadastre très fragmenté, elle n'est pas optimale sur de grands lots voués à des activités commerciales et dont l'espace est fortement utilisé pour des aires de stationnement, comme c'est le cas dans le cadre du prolongement du métro à Laval. En contrepartie, l'environnement lavallois serait propice à des projets immobiliers de requalification et des ententes entre les propriétaires de ces grands lots et MIQ permettraient de négocier des droits superficiels uniquement pour ses installations à moindre coût.

**Pour toutes ces raisons, la Ville recommande que la loi soit modifiée pour permettre à MIQ de conclure des ententes lui permettant de construire son équipement de transport sur des terrains appartenant à des propriétaires privés en laissant à ces derniers les droits aériens sur leurs propriétés.**

## 5. L'exploitation des projets

Si, en vertu du projet de loi à l'étude, la nouvelle agence est responsable de planifier et de réaliser les projets complexes de transport, l'entretien et l'exploitation des infrastructures érigées dans le cadre de ces projets, ne relève pas d'elle (art. 25). Le PL-61 accorde plutôt au ministre du Transport et de la Mobilité durable le pouvoir d'identifier l'organisation responsable d'exploiter et d'entretenir les nouvelles infrastructures de transport mises en place.

Les municipalités peuvent ainsi devenir responsables des biens et des systèmes érigés par MIQ, ce qui pourrait les exposer à une charge financière dépassant leur capacité réelle. Et cet enjeu ne se limite pas aux situations où une municipalité est directement responsable de l'entretien et de l'exploitation des biens. Comme énoncé précédemment, dans la région métropolitaine, le fait de voir l'ARTM ou une société de transport collectif désignée comme exploitant a aussi une incidence financière importante pour les municipalités, en raison de la quote-part assumée par les municipalités.

En fait, l'expérience du REM démontre que, même si l'exploitant désigné est une filiale de MIQ créée en vertu d'un partenariat privé-public, les municipalités assument à un moment où l'autre une partie des coûts d'exploitation. Encore une fois, cette obligation leur est imposée sans qu'elles aient pu participer à la création de cette filiale ni participé à la conclusion de l'entente liant le gouvernement du Québec avec celle-ci.

Pour éviter tout effet délétère, la Ville de Laval juge important de **s'assurer que les modalités financières liées à l'exploitation de l'infrastructure, peu importe son exploitant, fassent partie des discussions pour bien connaître l'implication financière réelle des municipalités au projet**. Ces discussions devraient également prendre en considération la Politique de financement de l'ARTM, car celle-ci prévoit une redistribution des déficits d'exploitation de certains équipements et infrastructures.

## 6. L'arrimage avec la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique

Le principal objectif du projet de loi 61 est d'accélérer la réalisation des grands projets et d'en contrôler les coûts. Pour y arriver, le législateur fait de MIQ l'équipe d'élite pour les projets complexes en mobilité, tant en ce qui a trait au transport collectif qu'au réseau routier.

Les projets jugés non complexes, mais exigeant un investissement important, continueront pour leur part d'être encadrés par la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique actuellement en vigueur. Cette directive prévoit diverses étapes avec des points de passage afin d'obtenir l'autorisation du gouvernement du Québec pour amorcer l'étape suivante. Toutes ces étapes et autorisations induisent de longs délais pour la réalisation des projets qui y sont soumis.

Il risque donc d'y avoir un écart important entre le délai de livraison des projets confiés à MIQ et ceux réalisés selon la procédure de la Directive actuelle. Cet état de fait risque de créer deux classes de projets et d'indisposer de nombreux partenaires du gouvernement en mobilité.

L'objectif n'étant pas de transférer tous les projets de transport à MIQ, il devient par conséquent pertinent de **revoir le plus rapidement possible les processus de la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique du gouvernement du Québec** afin de réduire les délais de réalisation de l'ensemble des projets.



# Conclusion

La Ville de Laval salue la volonté du gouvernement de prendre les mesures qui s'imposent pour doter le Québec d'infrastructures de transport modernes et de qualité, à coût raisonnable.

De son point de vue, un tel objectif ne peut cependant pas être atteint sans faire en sorte que les municipalités soient considérées comme de véritables parties prenantes. Or, s'il devait être adopté tel quel, le projet de loi à l'étude laisse peu de place à la prise en compte des réalités municipales aux différentes étapes des projets. Il exige aussi beaucoup des administrations municipales sans réelle contrepartie.

La très grande majorité des recommandations soumises dans le cadre de ce mémoire visent donc à bonifier certains éléments du cadre législatif proposé. Elles invitent aussi le législateur à prendre les moyens qui s'imposent pour éviter que les mesures envisagées ne limitent l'autonomie des municipalités ou encore leurs initiatives en matière de développement et d'aménagement du territoire. Plus encore, elles proposent un cadre propice à l'établissement de partenariats équitables et rentables pour les citoyens et les citoyennes.

De fait, s'il est important que Mobilité Infra Québec dispose des pouvoirs requis pour mener à bien sa mission, il est tout aussi important de s'assurer que les solutions introduites correspondent réellement aux besoins et aux réalités des différents milieux d'implantation et qu'elles reçoivent le sceau de l'accessibilité sociale. La connaissance fine qu'ont les municipalités au regard des territoires qu'elles sont appelées à administrer constitue en cela un atout dont ni le gouvernement ni Mobilité Infra Québec ne peuvent se priver.



**Annexe**

# Annexe 1

## Synthèse des recommandations

### Attribution des mandats

#### Recommandation 1

Accompagner chaque dossier transmis à Mobilité Infra Québec d'une lettre de mandat contenant minimalement :

- une analyse de concordance avec les orientations et les objectifs de la Politique de mobilité durable du ministère du Transport et de la Mobilité durable en vigueur à ce moment et de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire ;
- des attentes formulées en collaboration avec les municipalités, les sociétés de transport et les autorités régionales concernées notamment en ce qui a trait aux enjeux de performance, d'intégration urbaine et d'optimisation des réseaux ;

Et, pour les projets de transport collectif réalisés en zone métropolitaine :

- une analyse de concordance avec les orientations inscrites dans le Plan stratégique de développement de l'Autorité régionale des transports de Montréal (ARTM) en vigueur à ce moment ainsi que le Plan métropolitain d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en vigueur à ce moment .

### Critères d'analyse à prioriser

#### Recommandation 2

Introduire quatre critères principaux à prendre en compte lors de la priorisation des projets et de leur analyse :

- le potentiel de développement immobilier et de densification ;
- le potentiel de transfert modal ;
- les priorités régionales et locales en matière de mobilité durable ;
- l'intégration urbaine et l'acceptabilité sociale.

et obliger Mobilité Infra Québec à démontrer comment ces critères ont été pris en compte (art. 29).

### Financement des projets

#### Recommandation 3

Établir la contribution financière attendue des municipalités en tenant compte :

- des redevances de transport perçues sur leur territoire ;
- des coûts assumés par l'administration municipale pour soutenir la réalisation d'un projet sur son territoire ;

- des sommes versées selon les règles de la Politique de financement de l'ARTM en cas de manque à gagner tant pour l'ARTM que pour les sociétés de transport ;
- des terrains municipaux mis à la disposition de MIQ pour réaliser les projets de transport.

#### **Recommandation 4**

Inscrire les principes encadrant la contribution financière des municipalités dans un règlement d'application ou un énoncé officiel du ministère des Transports et de la Mobilité durable.

#### **Recommandation 5**

Mettre l'ensemble des informations financières relatives à un projet confié à Mobilité Infra Québec à la disposition des partenaires concernés par un projet d'infrastructure de transport.

#### **Recommandation 6**

Établir une distinction claire entre les propriétés du domaine public et celles du domaine privé appartenant à des municipalités (lots non affectés à un espace public) (art. 24).

#### **Recommandation 7**

Verser aux municipalités les sommes obtenues par la vente des droits aériens et des parties excédentaires des propriétés du domaine privé leur appartenant et qui ont été réquisitionnées pour la réalisation d'un projet de transport (art. 28).

#### **Recommandation 8**

Réserver en priorité les revenus municipaux générés par l'augmentation de l'assiette foncière imposable à l'usage exclusif de la municipalité visée par le projet afin qu'elle puisse s'acquitter de ses devoirs et de ses obligations envers ces nouveaux citoyens. Que ces revenus municipaux ne soient pris en compte qu'en dernier recours lors du calcul de la contribution attendue des municipalités et que toutes les autres formes de contribution générée par la collectivité municipale soient priorisées pour établir la contribution municipale.

### **Réalisation des projets**

#### **Recommandation 9**

Imputer l'entière responsabilité du respect des guides de la municipalité lors de la conception des ouvrages municipaux à Mobilité Infra Québec.

#### **Recommandation 10**

Autoriser Mobilité Infra Québec à conclure des ententes lui permettant de construire son équipement de transport sur des terrains appartenant à des propriétaires privés en laissant à ces derniers les droits aériens sur leurs propriétés.

### **Exploitation des projets**

#### **Recommandation 11**

Exiger que les modalités financières liées à l'exploitation de l'infrastructure de transport, peu importe son exploitant, fassent partie des discussions sur l'implication financière des municipalités dans les projets.

### **Arrimage avec la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique**

#### **Recommandation 12**

Revoir le plus rapidement possible les processus de la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique du gouvernement du Québec afin de réduire les délais de réalisation des projets.