

**DES MODALITÉS NOVATRICES POUR ASSURER  
LA GESTION DES SERVICES PUBLICS À L'INTÉRIEUR DES EMPRISES ROUTIÈRES**

**L'EXPÉRIENCE DE CONCERTATION ET DE COLLABORATION  
DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC**

Anne Baril, ing.,  
Sandrine Messenger, ing., M.Sc.  
Ministère des Transports du Québec

[anne.baril@mtq.gouv.qc.ca](mailto:anne.baril@mtq.gouv.qc.ca)

Exposé préparé pour  
la séance sur les  
Questions d'actualité et récents développements  
en matière d'entretien et de construction des routes

**du Congrès annuel de 2006 de  
l'Association des transports du Canada  
à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)**

## Résumé

La gestion des services publics dans les emprises routières revêt plusieurs aspects complexes. La mise en œuvre d'un réel partenariat entre le gestionnaire de la route et le gestionnaire du réseau des services publics apparaît essentielle et demeure un incontournable pour assurer la conservation des actifs routiers et le maintien de la sécurité des usagers de la route, en particulier lors des travaux réalisés par les entreprises de services publics. Pour ces entreprises, des besoins essentiels et prioritaires sont revendiqués relativement au maintien de la pérennité de leurs équipements et pour un partage équitable et juste des coûts entourant les déplacements de ces équipements. Par exemple, des bénéfices potentiels peuvent être engendrés par une compréhension et un respect mutuel des normes régissant les deux types de réseaux, soit au droit des croisements ou de la cohabitation longitudinale routes/services publics. Les enjeux sont donc nombreux.

Le ministère des Transports du Québec s'est lancé, depuis les cinq dernières années, dans la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion des services publics localisés dans les emprises sous sa gestion, laquelle est bénéfique mais révèle des problématiques.

### **1.0 LES ENJEUX RELATIFS À LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCALISÉS DANS LES EMPRISES ROUTIÈRES**

Depuis toujours, les services publics ont étroitement suivi le développement du réseau routier de la province de Québec. Ainsi, des réseaux aériens comme souterrains de télécommunication, de transport et de distribution d'énergie ont été installés dans les emprises routières gérées par le ministère des Transports du Québec, sans nécessairement initialement respecter un encadrement général définissant les modalités d'occupation.

Or, la présence des réseaux de services publics à l'intérieur des emprises routières et les activités qu'elle génère ont des impacts sur la fluidité de la circulation et sur la sécurité des usagers de la route, et occasionnent des contraintes techniques au ministère des Transports du Québec, notamment :

- lors de l'exploitation du réseau routier;
- lors de projets de développement du réseau routier.

Cette présence est également susceptible, dans certains cas, d'avoir des conséquences directes sur l'intégrité structurale de la route et, par le fait même, sur la durée de vie des actifs routiers.

L'occupation des emprises routières doit donc être contrôlée, d'autant plus que les impacts et les contraintes en découlant occasionnent des dépenses supplémentaires au ministère des Transports du Québec lorsque, par exemple, des déplacements de services publics sont requis pour permettre la réalisation de travaux routiers.

Les enjeux relatifs à la gestion des services publics localisés dans les emprises routières consistent donc à combiner la mission du ministère des Transports du Québec avec celle des exploitants de réseau de services publics, ces derniers étant des entreprises majeures contribuant au développement économique de la province.

## **2.0 LA RESPONSABILITÉ DU GESTIONNAIRE DES CORRIDORS ROUTIERS FACE À L'INSTALLATION DES SERVICES PUBLICS**

Le ministère des Transports du Québec a la responsabilité d'autoriser l'utilisation des corridors routiers afin que des services publics y soient installés, mais il doit être attentif et viser :

- la conservation de l'intégrité et de la durée de vie optimale des actifs routiers;
- la pérennité des emplacements ciblés pour éviter des déplacements – coûteux – futurs dans le cadre de projets routiers;
- la cohabitation harmonieuse des réseaux routiers et des services publics, par le développement et la mise en œuvre de pratiques reconnues.

Cette responsabilité est bien ancrée dans les pratiques courantes du ministère des Transports du Québec, même si de nombreuses actions en lien avec la concertation peuvent encore être entreprises.

## **3.0 LES DOCUMENTS D'ENCADREMENT POUR SOUTENIR LA GESTION DES SERVICES PUBLICS**

### **3.1 La norme sur les services**

En 1998, la norme révisée sur les services publics (chapitre 3 du *Tome IV – Abords de route* de la collection Normes – Ouvrages routiers) a permis d'encadrer la localisation des services publics dans les emprises routières ou autoroutières.

La norme a pour objet de fixer les exigences du ministère des Transports du Québec en ce qui a trait à l'implantation des services publics dans les emprises des routes sous sa responsabilité. Cette norme est utilisée au ministère des Transports du Québec notamment dans la préparation et la vérification des documents délivrés aux entreprises de services publics pour l'installation ou la maintenance de leurs équipements.

Dans cette norme, le ministère des Transports du Québec a défini deux zones distinctes, soit l'entité primaire et l'entité secondaire de la route. L'entité primaire est la partie de l'emprise réservée exclusivement pour les besoins de la circulation routière et correspond :

- en milieu urbain, à l'espace qui se trouve entre la bordure, en excluant celle-ci; et la limite intérieure du trottoir ou entre les limites intérieures des trottoirs;
- en milieu rural, à l'espace entre les limites des bas de talus extérieur.

L'entité secondaire se définit comme étant l'espace compris entre la limite de l'emprise de la route et la ligne limite de l'entité primaire. Il est possible d'y implanter des services publics.

Les figures insérées ci-après dans le texte définissent l'entité primaire et secondaire de la route.

Ainsi, la norme précise que :

- les équipements souterrains de services publics placés le long d'une route doivent être situés dans l'entité secondaire de la route et le plus près possible de la limite d'emprise;
- les équipements aériens de services publics placés le long d'une route doivent être situés à l'extrême limite de l'emprise de la route;
- les équipements aériens ou souterrains de services publics ne doivent pas être installés longitudinalement dans l'emprise d'une autoroute;
- les équipements aériens ou souterrains de services publics, placés en travers d'une route ou d'une autoroute doivent autant que possible être regroupés afin de minimiser les impacts techniques et environnementaux sur les emprises. De préférence, la traversée des équipements doit être réalisée perpendiculairement à l'axe de la route ou de l'autoroute.

Cette distinction vise à préserver l'intégrité de l'infrastructure routière puisque aucun service public n'est autorisé à s'installer dans l'entité primaire.

Une exception est toutefois envisagée puisque, occasionnellement, l'occupation des ouvrages (dont la structure est assimilée à l'entité primaire) est autorisée, bien que l'installation de conduites et de canalisations de services publics sur ou à proximité d'un ouvrage d'art n'est nullement recommandée : cette installation ne peut être envisagée qu'en dernier recours, soit uniquement dans les cas où les technologies et leur mise en œuvre ne permettent pas la traversée aérienne ou souterraine.

Également, dans un souci de sécurité des usagers de la route, la norme prévoit, dans le cas des emprises de route réduites, que les services publics aériens doivent être placés de façon à respecter les exigences en lien avec les distances du dégagement latéral, comme défini pour les objets fixes dans le *Tome I – Conception routière*, chapitre 13, Dispositifs de retenue.

Il convient de spécifier que la norme prévoit également des dispositions spécifiques pour les traversées aériennes des autoroutes par les services publics, lesquels ne sont acceptés que de façon ponctuelle pour le transport et la distribution d'énergie électrique. Ainsi, dans des cas bien particuliers, le ministère des Transport du Québec permet notamment la traversée par voie aérienne d'une ligne électrique de moins de 50 kV lorsque celle-ci est localisée près d'un pont d'étagement, si :

- l'aménagement est un viaduc simple ou un carrefour dénivelé mineur ;
- la ligne est implantée à environ 20 m du pont ;
- la conception de la ligne respecte les caractéristiques de la classe de construction 1 (idem voies ferrées) de la norme CAN/CSA-C22.1 « réseaux aériens » ;
- le dégagement respecte la norme CAN/CSA-C22.1 « réseaux aériens ».

Toujours dans un souci de préservation de l'intégrité structurale de la route, la norme définit les profondeurs pour l'installation des services publics souterrains :

- en travers d'une route, le dessus d'une canalisation doit être placé obligatoirement sous la ligne d'infrastructure et à une profondeur minimale de 1 m sous le profil de la chaussée. À l'extérieur de la chaussée, le dessus des canalisations et des ouvrages connexes doit être placé à une profondeur minimale de 1 m sous le profil du talus et de 0,8 m sous le profil normal des fossés et de la berge. Les couvercles des chambres de raccordement ne doivent en aucun cas excéder le niveau du terrain aménagé;
- en travers d'une autoroute, le dessus des canalisations est placé sous la ligne d'infrastructure et à une profondeur minimale de 1,2 m sous le profil de la chaussée;
- le long d'une route, le dessus des canalisations doit être placé à une profondeur minimale de 1 m sous le profil du talus et de 0,8 m sous le profil normal de la berge.

Par ailleurs, le processus de normalisation établi actuellement par le ministère des Transports du Québec prévoit une structure permanente de concertation avec les entreprises de services publics par le biais du Comité d'harmonisation des normes, qui se réunit environ trois fois par année et dont le mandat vise à échanger sur les problématiques d'application de la norme et à proposer des solutions pour répondre aux besoins des parties pour la cohabitation de réseaux (routier et services publics). Sur ce comité siègent, en plus des représentants du ministère des Transports du Québec, des représentants des deux grandes entreprises de services publics que sont Hydro-Québec Distribution et Bell Canada.

Finalement, la norme couvre de nombreux aspects en lien avec la localisation des services publics, laquelle ne doit nuire en rien à la route et à la circulation.

### **3.2 La Loi sur la voirie**

La Loi sur la voirie (L.R.Q., c. V-9) encadre les obligations du ministère des Transports du Québec lorsqu'il agit à titre de gestionnaire du réseau routier supérieur québécois et, en ce sens, les articles 37 et 38 stipulent tout d'abord que :

- « Nul ne peut construire dans l'emprise d'une route un trottoir, un réseau d'aqueduc ou d'égout ou tout autre ouvrage, sans l'autorisation du ministre. »
- « Nul ne peut empiéter dans l'emprise d'une route ou y installer de l'équipement de télécommunication ou de transport ou de distribution d'énergie, sans l'autorisation du ministre. »

La gestion de cette obligation se fait par la délivrance d'un document appelé *Permission de voirie*, laquelle précise les exigences du ministère des Transports du Québec concernant la localisation des équipements et les responsabilités incombant au gestionnaire du réseau de services publics qui sollicite l'autorisation pour l'installation.

Il est important de souligner qu'une clause de cette permission, laquelle n'est pas un droit réel, précise que la permission de voirie est accordée sous réserve, pour le

ministère des Transports du Québec, de pouvoir poser tous les actes qu'il jugera nécessaires à l'entretien, à l'exploitation, à l'amélioration et au développement des emprises routières.

Ainsi, au cours de l'année 2005-2006, près de 30 M\$ ont été dépensés pour réaliser des travaux et pour déplacer le réseau de transport d'énergie électrique de l'entreprise Hydro-Québec. Les projets majeurs de développement et d'amélioration du réseau routier, comme la construction de la nouvelle autoroute 30 ou l'élargissement de routes existantes par l'ajout de voies de circulation, affectent les services publics installés, lesquels doivent être déplacés.

Puis, comme la Loi sur la voirie précise également que « ... Le ministre peut conclure une entente avec une personne qui fournit des services de télécommunication, de transport ou de distribution d'énergie, portant sur l'installation et l'entretien, dans l'emprise d'une route, de l'équipement et du matériel nécessaires à la fourniture de ces services... », le ministère des Transports du Québec a donc entrepris des démarches de concertation avec les entreprises de services publics.

En ce sens, il adoptait, en janvier 2000, une approche renouvelée de gestion globale. Les orientations ministérielles ainsi privilégiées préconisaient l'innovation, la communication et le partenariat dans la gestion des dossiers communs avec les entreprises de services publics afin, dans un souci d'efficacité et d'efficience, de réduire les coûts et les délais aussi bien administratifs que techniques, tout en prenant en compte les contraintes et les préoccupations de chacun. Cette approche devait se traduire par des dispositions négociées à inclure dans un document d'entente-cadre.

### **3.3 Les ententes-cadres**

Actuellement, des ententes-cadres ont été signées ou sont en cours d'élaboration pour soutenir les relations d'affaires entre le ministère des Transports du Québec et les entreprises de services publics. Les ententes-cadres traitent des processus administratifs et techniques qui régissent la présence des services publics à proximité ou dans les emprises routières sous la gestion du ministère des Transports du Québec et identifient les coûts devant être assumés par l'entreprise de services publics ou par le ministère des Transports du Québec. Elles visent donc à développer et à expliquer les relations et les pratiques devant être établies afin d'encadrer l'installation des nouveaux équipements, le déplacement éventuel ou la modification de ceux existants.

Selon le processus établi, les parties conviennent préalablement de rédiger un protocole de négociation qui établit clairement sur quels principes repose l'entente-cadre et quels sont les objectifs visés par celle-ci. Généralement, l'entente-cadre appliquera les principes suivants :

- le respect des missions des parties qui gèrent leur réseau respectif;
- le respect des lois et règlements;
- la reconnaissance et la valorisation des expertises de chacune des parties;
- la considération mutuelle des contraintes et des préoccupations;
- la volonté de collaborer et de s'associer dans la conception et la réalisation des projets.

Les parties souhaitent conclure une entente-cadre qui permet d'atteindre les objectifs suivants, soit :

- assurer une intégrité et une pérennité aussi bien aux infrastructures routières qu'aux services publics, en optimisant les projets et en innovant, au besoin;
- maintenir une uniformité dans le traitement des différents dossiers du ministère des Transports du Québec ou de l'entreprise de services publics, en convenant de règles simples et faciles d'application, tout en considérant les priorités de chacun;
- établir des relations de concertation et de collaboration fondées sur la transparence et la réciprocité, en établissant des processus de communication simples et efficaces;
- rechercher une souplesse dans le développement et l'application des normes et des pratiques reconnues, en mettant en commun l'expertise des ressources humaines des deux parties;
- établir les principes des prestations lorsque la nature des services demandés implique des coûts.

Il s'agit ainsi, pour les partenaires, d'obtenir une organisation plus performante.

Les bénéfices sont constatés sur le plan de la diminution des coûts des différents projets et en matière d'optimisation des délais d'intervention. Au moyen de communications efficaces et de processus établis, l'entreprise de services publics peut prévoir les impacts des projets routiers sur son réseau, alors que le ministère des Transports du Québec conçoit ses projets avec une meilleure connaissance de ses impacts. Les partenaires sont alors proactifs dans leurs actions et leurs décisions. Pour ce faire, les ententes-cadres préconisent la mise sur pied de tables opérationnelles dans les territoires, lesquelles sont chargées de favoriser la concertation, les communications et l'échange d'information notamment sur les projets routiers et les projets de développement de l'entreprise de services publics, et ce, dans le but de partager et de cultiver une vision d'assurance qualité et d'innovation.

Également, en ce qui concerne les bénéfices pour les parties, les expertises de chacun sont valorisées alors que les pratiques courantes sont partagées, et ce, par l'organisation de sessions d'information, de sensibilisation et de formation dispensées conjointement.

Par ailleurs, le suivi de l'application des ententes-cadres est assuré par un comité bipartite, qui vise l'amélioration continue des relations d'affaires. Le mandat de ce comité, qui se réunit trois fois par année, est de s'assurer que les dispositions établies dans l'entente-cadre soient respectées. De plus, il peut, lorsque cela est nécessaire, recommander des ajustements aux dispositions déjà établies et discuter des problématiques rencontrées afin de convenir de solutions satisfaisantes pour les partenaires.

La difficulté majeure rencontrée lors de l'application des dispositions des ententes-cadres réside dans le fait de traiter uniformément les mêmes types de dossiers dans toutes les unités administratives du Québec, et ce, parce qu'il y a de nombreux

intervenants impliqués et répartis à travers un vaste territoire : 14 directions territoriales et 60 centres de services au ministère des Transports du Québec.

Afin de contrer cette difficulté, le ministère des Transports du Québec a favorisé l'émergence d'un réseau de répondants experts en services publics (14 personnes, soit une (1) par direction territoriale), qui viennent soutenir tous les intervenants, techniciens, ingénieurs ou gestionnaires de leur direction territoriale. Ces répondants sont tenus informés de tout ce qui touche les ententes-cadres par les représentants du ministère des Transports siégeant au Comité bipartite, issus de l'unité centrale qui coordonne ce réseau d'expertise en services publics.

Également, le ministère des Transports du Québec vit des difficultés dans ses relations avec les entreprises de services publics lorsqu'il souhaite les faire adhérer à certaines dispositions normatives afférentes à la protection de l'intégrité du corridor routier. En effet, l'ouverture des marchés à la concurrence et leur mondialisation a généré des contraintes aux entreprises de services publics qui se préoccupent de leurs coûts d'exploitation, lesquels doivent diminuer.

Par exemple, un projet de recherche financé conjointement par le ministère des Transports et les entreprises de services publics a été réalisé dernièrement par le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) pour développer un système d'ancrage des conduits de services publics sur les ponts. L'objectif de ce projet était de développer des dispositifs novateurs d'attache des conduits sur les composantes pérennes du pont afin, notamment, de :

- faciliter la réalisation des activités de maintenance du gestionnaire du pont;
- assurer la pérennité des conduits appartenant aux entreprises des services publics;
- diminuer les coûts en lien avec les éventuels déplacements futurs.

#### **4.0 CONCLUSION**

Le ministère de Transports du Québec, en raison de son expérience dans le partenariat mis de l'avant avec les entreprises de services publics, considère qu'un rapprochement avec les autres gestionnaires d'emprises routières à travers le Canada est essentiel. Ces différents gestionnaires possèdent des expertises variées qui méritent d'être partagées et, ensemble, ils peuvent développer des outils de référence en matière de gestion des services publics.

En ce sens, un sous-comité permanent en gestion des services publics a été créé en septembre 2005 et les travaux en cours visent à développer une synthèse des meilleures pratiques en gestion des services publics occupant les emprises routières.

Également, une réflexion est actuellement amorcée pour le développement d'un guide canadien qui définirait les critères techniques pour soutenir la gestion des demandes d'installation de services publics dans les emprises des gestionnaires des routes.

Finalement, la gestion des services publics est incontournable, puisque les enjeux sont stratégiques, afin que les gestionnaires de routes remplissent leur mission, soit d'assurer :

- le maintien de la mobilité des usagers de la route;
- la conservation de l'intégrité des infrastructures routières;
- le maintien de la durée de vie des actifs routiers;
- la diminution des coûts futurs de déplacements des services publics requis pour la réalisation des travaux routiers.

Il convient de signaler que la gestion des services publics est un domaine complexe où les enjeux économiques et financiers sont d'importance.

L'approche gagnante est de mettre en œuvre une démarche structurée et continue de concertation aussi bien entre gestionnaires du réseau routier qu'avec les entreprises de services publics.

Figure I – Définition des entités primaire et secondaire en milieu rural

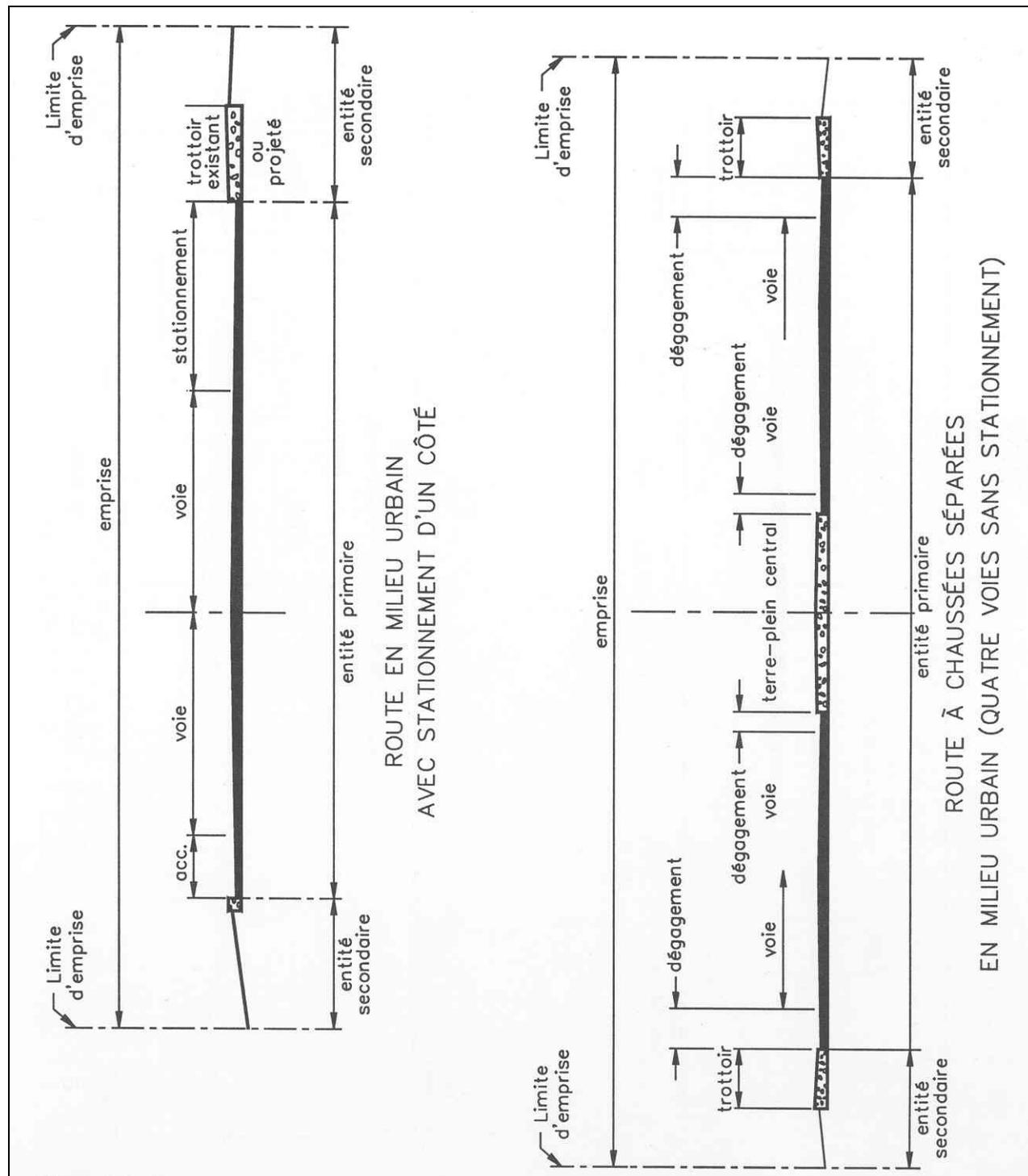
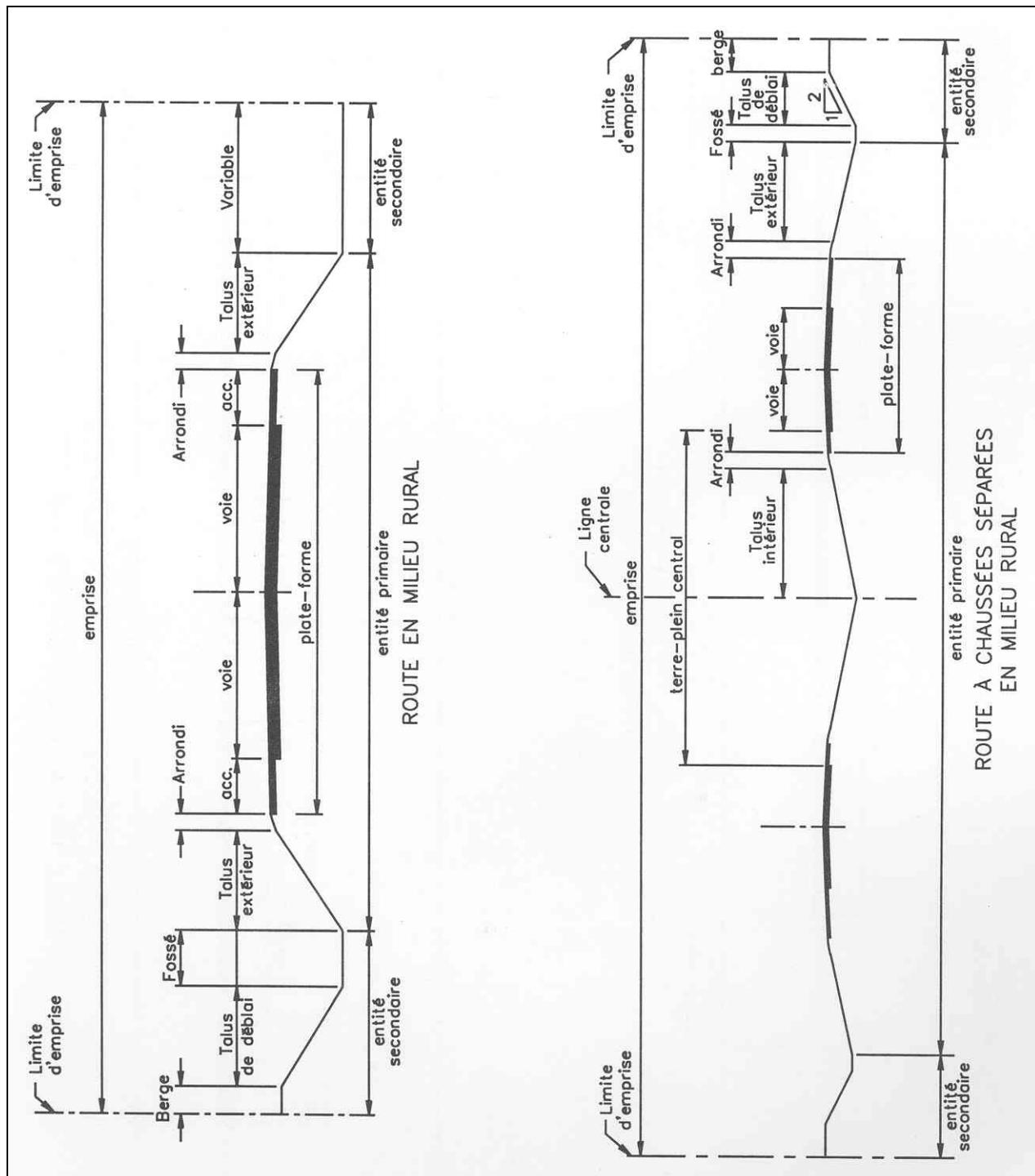


Figure II – Définition des entités primaire et secondaire en milieu rural



## Références

ASSOCIATION CANADIENNE DE NORMALISATION (CSA). CAN/CSA-C22.3 n° 1 « Réseaux aériens », 2003.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. Collection des Normes – Ouvrages routiers, *Tome IV – Abords de route*, chapitre 3, Services publics, 2005.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC. *Manuel de gestion globale des services publics dans les emprises routières*, 2001.