



CAT – 009M
C.P. – P.L. 85
Implantation
de deux pôles
logistiques

TABLE DES PRÉFETS ET ÉLUS DE LA COURONNE SUD

Projet de loi n.85

Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal

MÉMOIRE

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Version finale

16 août 2017



Table des matières

1. Présentation de la Table des préfets et élus de la Couronne Sud.....	3
2. Mise en contexte : l'autoroute 30, un axe de développement prioritaire pour la Couronne Sud	4
3. Le projet de loi n.85	6
4. Nos commentaires et recommandations	8
5. Conclusion.....	13
6. Synthèse de nos recommandations	14

1. Présentation de la Table des préfets et élus de la Couronne Sud

La Table des préfets et élus de la Couronne Sud (Table) est une entité politique composée des préfets des six (6) MRC dont les territoires sont compris en totalité ou en partie dans celui de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ainsi que des élus siégeant comme représentants de la Couronne Sud aux différentes instances métropolitaines.

Préservant depuis 2003 les intérêts de la Couronne Sud, la Table fait porter sous diverses formes et par l'entremise de ses représentants élus l'essentiel des positions consensuelles dont elle se dote. Ses champs d'interventions découlent d'enjeux liés à l'aménagement du territoire, à l'environnement, à la gestion de matières résiduelles, au développement économique, au logement social ainsi qu'au transport des personnes, des biens et des marchandises dans une logique de mobilité durable.

D'une superficie de presque 1 500 km², le territoire de la Couronne Sud est traversé sur une distance de près de 150 km par l'autoroute 30. D'est en ouest, réparties entre quarante (40) municipalités, ce sont plus de 500 000 personnes qui sont représentées sous l'égide de la Table de la Couronne Sud.

2. Mise en contexte : l'autoroute 30, un axe de développement prioritaire pour la Couronne Sud

D'entrée de jeu, la Table souligne son appui aux objectifs poursuivis par le projet de loi n.85 et à la volonté du gouvernement de développer la filière logistique de transport le long du corridor de l'autoroute 30 (A-30) et de renforcer le positionnement du Grand Montréal, en particulier le secteur de la Couronne Sud, comme une plaque tournante du transport des marchandises.

Le projet de loi n.85 s'inscrit en complémentarité de la Stratégie maritime qui mise sur le potentiel exceptionnel que représente le fleuve Saint-Laurent afin notamment de positionner le Québec comme la porte internationale de l'est de l'Amérique du Nord pour le commerce international. La Stratégie maritime, que vient renforcer le projet de loi n.85, doit permettre au Québec de tirer profit des mutations qui s'opèrent dans le monde et qui sont susceptibles de modifier de façon durable les grands flux de marchandises, alors que l'on observe une diminution des délocalisations d'entreprises vers l'Asie. Par ailleurs, nous sommes d'avis que le projet de loi doit aussi permettre de tirer profit des atouts considérables offerts aux entreprises par l'A-30, soit l'accès direct au fleuve Saint-Laurent, la présence d'installations portuaires, le réseau ferroviaire ainsi qu'une importante interconnexion aux autres axes routiers et autoroutiers.

4

La Table veille depuis de nombreuses années à positionner stratégiquement les enjeux entourant l'A-30, notamment par sa promotion à titre de « bien d'utilité économique ». Pour nous, le parachèvement de la portion métropolitaine de l'A-30 en décembre 2012 a permis de créer un lien économique incontestable sur la Couronne Sud. Plus qu'une simple route de contournement, l'A-30 doit désormais être considérée comme un axe de développement socioéconomique permettant la naissance d'une nouvelle zone économique. En ce sens, la Table salue la volonté du gouvernement par son projet de loi n.85 de favoriser l'essor d'un corridor économique aux abords de cette autoroute, sur toute sa longueur.

Se positionnant avantageusement au sein de la plaque tournante du transport métropolitain, l'A-30 supporte également une large proportion du transit en provenance ou à destination de l'ensemble du Québec, de l'Ontario, du reste du Canada ainsi que du nord-est des États-Unis. Dotée d'une trame diversifiée en infrastructures et en équipements intermodaux, l'A-30 constitue désormais un vecteur important de l'économie québécoise. Son interconnexion aux axes de l'A-10, l'A-15, l'A-20 et de l'A-40 ainsi qu'aux routes 112, 116, 132, 134, 138 et 340 lui donne un effet structurant sur l'ensemble de la Montérégie. Son potentiel en matière de logistique est indéniable, avec la combinaison d'un réseau routier et autoroutier dense, ainsi que des axes ferroviaires multi-destinations situés aux abords du corridor fluvial du Saint-Laurent, permettant ainsi de relier les principaux centres névralgiques de tout l'est de l'Amérique du Nord. À cet effet, la Table

salue la volonté du gouvernement de favoriser le développement du secteur logistique et l'implantation de deux pôles logistiques.

Les positions et recommandations que nous formulons dans ce mémoire découlent d'une part d'une véritable réflexion sur l'opportunité régionale de développer l'A-30 comme un nouvel écosystème économique profitable pour l'ensemble de la Couronne Sud et, d'autre part, de l'opportunité pour tout le Québec de tirer pleinement profit de ses avantages compétitifs et de leurs retombées. Elles témoignent également d'une adhésion de l'ensemble des 40 municipalités et six MRC sur le territoire de la Couronne Sud et en ce sens, elles constituent un signe d'unité où les différents projets doivent être considérés comme étant complémentaires les uns aux autres.

3. Le projet de loi n.85

Le projet de loi n.85, *Loi visant l'implantation de deux pôles logistiques et d'un corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que le développement des zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal*, déposé le 4 décembre 2015 à l'Assemblée nationale, matérialise des appuis concrets liés à la filière de la logistique de transport provenant du gouvernement et fait écho aux axes 2 (créer des pôles logistiques) et 3 (développer des zones industrialo-portuaires) de sa Stratégie maritime. Il prévoit essentiellement deux éléments majeurs :

- La création d'un guichet gouvernemental unique pour faciliter l'implantation et favoriser des projets d'investissement des entreprises du secteur de la logistique aux abords de l'A-30 et dans deux pôles logistiques sur le territoire de la municipalité des Cèdres et de la ville de Contrecoeur;
- L'identification, au moyen d'un support cartographique, des terrains spécifiques (lots par lots) pouvant faire l'objet de mesures spéciales décrétées par le gouvernement. Ces mesures spéciales sont applicables à l'intérieur du périmètre urbain ainsi qu'en zone agricole permanente.

6

Plus spécifiquement, nous comprenons que ce projet de loi vise aussi à :

- Développer les activités de la filière logistique de transport le long du corridor de l'autoroute 30, aux deux pôles logistiques destinés à cette vocation et dans les zones industrialo-portuaires (ZIP);
- Garantir un traitement d'exception aux projets significatifs liés au secteur de la logistique via un guichet unique supervisé par le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI);
- Aplanir certains obstacles susceptibles de freiner le développement de projets d'investissement, notamment les multiples régimes d'autorisation auxquels sont assujettis les projets à caractère industriel;
- Instaurer des leviers propices à de nouvelles implantations d'entreprises ainsi qu'à de nouveaux projets d'investissement liés au secteur de la logistique;
- Assurer, par l'entremise de mesures spéciales, l'opérationnalisation des projets de logistique le long du corridor de l'A-30;
- Permettre au gouvernement d'édicter des règles prescrites par décret gouvernemental qui auraient préséance sur toute disposition inconciliable d'une municipalité, d'une MRC et de la Communauté métropolitaine de Montréal;
- Identifier, au moyen d'un support cartographique en sept plans, les terrains pouvant faire l'objet de ces mesures spéciales;

- Développer deux pôles logistiques essentiels pour l'économie du Québec et complémentaires pour les besoins du développement logistique tant pour le commerce atlantique que le commerce pacifique.

Pour la Table, il est clair que le succès de ce projet de loi et plus globalement de la Stratégie maritime du Québec repose en grande partie sur une vision de partenariat et un esprit de collaboration entre tous les intervenants privés, municipaux, gouvernementaux et universitaires. En ce sens, bien que la Table salue les initiatives et intentions du projet de loi, nous émettons des réserves quant à certaines de ses dispositions qui contreviennent aux compétences municipales en matière d'aménagement et d'urbanisme, restreignent le potentiel du développement économique de l'axe de l'A-30 et limitent les d'opportunités d'affaires de la filière de la logistique.

4. Nos commentaires et recommandations

Alors que le projet de loi vise notamment à promouvoir la filière de la logistique de transport, la définition des « entreprises du secteur de la logistique¹ » qu'il établit au 3^e alinéa de l'article 1 s'avère plus restrictive que celle mise de l'avant dans la Stratégie maritime, principal vecteur qui sous-tend la création des pôles logistiques :

« Un pôle logistique est une zone industrielle multimodale ou intermodale planifiée pour assurer un traitement efficient et sécuritaire d'un large flux de marchandises afin de desservir rapidement de grands marchés nord-américains et internationaux. L'idée est de regrouper des entreprises en un même lieu afin de créer des effets de synergie et d'agglomération. On y trouve notamment des centres de distribution, des entrepôts ainsi que des services à valeur ajoutée comme l'étiquetage, la réfrigération, le transbordement, l'entretien de conteneurs, la fabrication et le dédouanement ». Stratégie maritime : Lexique, p.71

Il faut savoir que la concentration d'entreprises dans un pôle logistique favorise l'émergence d'entreprises de services à haute valeur ajoutée (services liés aux activités douanières et financières, à l'intégration des technologies de l'information et des communications, à l'embauche et à la formation de la main-d'œuvre, à la recherche et au développement, etc.). De plus, le projet de loi ne fait aucune distinction dans le type d'entreprises ciblées pour s'établir dans un pôle logistique, une zone industrialo-portuaire ou le long du corridor de développement économique aux abords de l'A-30, alors que chacune des initiatives répond à des logiques d'affaires différentes et cible des marchés différents. C'est pourquoi la Table recommande :

Recommandation 1

QUE la définition portant sur les « entreprises du secteur de la logistique » ne restreigne pas le secteur de la logistique à la seule exploitation de centres de distribution de produits liés aux secteurs manufacturiers et du commerce de détail et soit élargi afin d'inclure également les entreprises du secteur manufacturier de même que les entreprises de logistique à valeur ajoutée et du secteur tertiaire moteur.

Le support cartographique comme document sessionnel au projet de loi n.85 vient délimiter spatialement les territoires à l'intérieur desquels le gouvernement peut prescrire des règles d'urbanisme propres à favoriser l'implantation d'entreprises du secteur de la logistique. Or, la Table s'explique mal les motifs d'une représentation cartographique partielle du corridor de l'A-30 puisque d'une part, la filière de la logistique est un créneau

¹ On entend par « entreprises du secteur de la logistique » celles dont les activités consistent en l'exploitation de centres de distribution de produits liés aux secteurs manufacturiers et du commerce au détail ainsi que celles qui fournissent à ces centres de distribution des services directement liés à leur exploitation. (3^e alinéa de l'art.1)

en plein essor qui vise tout le corridor de développement économique de l'A-30 et, d'autre part, la représentation cartographique à l'échelle du cadastre (lot par lot) nous semble incohérente avec la portée structurante du projet de loi n.85. Aussi, il appert que plusieurs éléments cartographiques identifiés aux plans soient erronés et ne correspondent pas avec exactitude à la réalité de l'occupation du territoire. Dans certains cas, ces représentations sont en contradiction aux règles d'urbanisme en vigueur sur le territoire, notamment en ce qui concerne la compatibilité des usages avec la filière de la logistique de transport.

De plus, il nous apparaît incohérent que le guichet unique puisse s'appliquer aux projets partout aux abords de l'A-30 dans la région de la Montérégie, mais que les mesures spéciales ne s'appliquent qu'à un territoire délimité par le support cartographique.

Dans ce contexte, la Table recommande :

Recommandation 2

QUE la représentation cartographique s'assure de couvrir l'ensemble du territoire du corridor de l'autoroute 30 dans la Montérégie.

9

Recommandation 3

QUE la représentation cartographique à l'échelle du cadastre (lot par lot) soit abolie.

L'article 2 du projet de loi prévoit confier au ministre du MESI la mise en place du guichet unique dans le but de faciliter l'implantation d'entreprises du secteur de la logistique. Nous saluons cette initiative destinée à garantir un traitement d'exception aux projets de la filière logistique et ce, le long du corridor économique de l'A-30. Nous souhaitons qu'il puisse entre autres permettre aux différents ministères de procéder rapidement entre eux, de réduire les délais habituellement alloués à la production des avis gouvernementaux, des différentes approbations, autorisations et attestations, afin d'optimiser le traitement des projets significatifs. Le succès du guichet unique repose donc sur sa capacité à jouer un rôle de facilitateur et en ce sens, il ne doit surtout pas constituer une étape supplémentaire aux procédures actuelles.

Par ailleurs, il faut aussi se rappeler que les centres locaux de développement (CLD) ont été créés en 1998 entre autres dans le but d'en faire un guichet unique au service des entreprises. Ainsi, bien que les MRC aient dû se restructurer suite à l'abolition des CLD par l'adoption en 2015 du projet de loi n.28, celles-ci continuent d'assumer pleinement cette compétence en développement économique. De plus, les municipalités possèdent également des pouvoirs en matière de développement économique leur permettant de mettre en place des programmes de crédits de taxes ou encore d'offrir de l'aide financière

aux entreprises sur leur territoire. Dans ce contexte, il apparaît essentiel que le guichet unique prévoit une forte présence de représentants municipaux.

De plus, notre compréhension du mandat du guichet unique présuppose qu'au terme de l'analyse des dossiers, celui-ci pourrait conclure à la nécessité de procéder, par mesure spéciale prévue à l'article 3 du projet de loi n.85, à l'adoption d'un décret permettant au gouvernement de prescrire une série de règles d'urbanisme qui auraient préséance sur toute disposition inconciliable d'un règlement municipal et ce, peu importe que l'instance soit locale, régionale ou métropolitaine et eu égard à toutes dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ou de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA).

De ce fait, nous voyons un lien évident entre l'analyse et le traitement des dossiers à l'intérieur du guichet unique ainsi que les mesures spéciales pouvant suspendre les effets de la réglementation municipale en vigueur. Pourtant, le projet de loi ne prévoit aucune disposition permettant de garantir qu'une intervention gouvernementale ne fasse l'objet d'une autorisation auprès des instances municipales.

C'est pourquoi la Table recommande :

Recommandation 4

QUE le guichet unique qui sera mis en place prévoit la participation majoritaire de représentants municipaux.

10

À l'égard des mesures spéciales prévues à la section III, la Table rappelle au gouvernement que la redéfinition des relations Québec-municipalités reconnaît désormais les municipalités comme des gouvernements de proximité et qu'à ce titre, leur autonomie et leurs pouvoirs ont été accrus par l'adoption, en juin dernier, du projet de loi n.122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. En ce sens, les mesures prévues à l'article 3 du projet de loi y sont en totale contradiction alors qu'elles permettraient de suspendre les réglementations locales, régionales et métropolitaines en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Bien que nous souscrivions à la finalité qui guide l'application des mesures spéciales, c'est-à-dire de favoriser et d'accélérer l'implantation d'entreprises du secteur de la logistique, nous sommes préoccupés par la façon de procéder (décret gouvernemental) qui est proposé par le projet de loi. Plutôt que de favoriser une approche collaborative et de partenariat, cette façon de faire constituerait un obstacle au succès que l'on souhaite. À cet égard, il importe de rappeler l'exemple du port de Savannah et son pôle logistique, modèle de référence du modèle québécois, dont le succès a été favorisé par un fort esprit de collaboration et de partenariat.

Dans ce contexte, la Table appuie les recommandations du mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) à l'effet :

Recommandation 5

QUE soit retiré l'article 3 du projet de loi afin de maintenir les outils d'aménagement des municipalités locales, des municipalités régionales de comté et de la Communauté métropolitaine de Montréal et de respecter la compétence municipale de l'aménagement qui relève des gouvernements de proximité que le gouvernement du Québec a reconnus dans le projet de loi n.122.

Recommandation 6

QUE soit ajouté un nouvel article visant à prioriser la signature d'ententes de collaboration dans les deux pôles logistiques, le long du corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 et dans les zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal, conformément à la Stratégie maritime du Québec.

Concernant ces ententes de collaboration et considérant que nous souscrivons à la volonté de réduire les délais afin d'accélérer l'implantation des entreprises de la logistique, nous croyons que celles-ci pourraient être accompagnées de clauses de délai à l'égard desquelles chacune des parties serait tenue de respecter.

Par ailleurs, ces mesures spéciales sont aussi susceptibles de déroger aux règles qui régissent la zone agricole protégée (ZAP) et ce, eu égard à la LPTAA, alors que l'article 5 stipule que par décret, le gouvernement peut exclure de la ZAP un immeuble et le soustraire aux exigences et obligations légales formelles, dont celles de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Si la Table est favorable à ces dispositions, celles-ci doivent toutefois respecter le principe de l'autonomie municipale : les municipalités doivent y être associées tout en étant pleinement parties prenantes afin d'assurer une cohabitation harmonieuse et respectueuse des composantes et des caractéristiques des milieux ciblés.

Dans ce contexte, la Table appuie les recommandations du mémoire de la CMM à l'effet :

Recommandation 7

QUE soit modifié l'article 5 pour que le gouvernement du Québec puisse, par décret, permettre qu'un immeuble compris dans la zone agricole et faisant partie de l'un des deux pôles logistiques, du corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que les zones industrialo-portuaires dans la région métropolitaine de Montréal soit utilisé à des fins autres que l'agriculture et prévoir des règles relatives à son lotissement

ou à son aliénation qui dérogent à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et ce, en respect des outils de planification métropolitaine, régionale et locale.

Finalement, l'article 7 du projet de loi mentionne qu'advenant l'adoption d'un décret permettant qu'un immeuble compris dans la zone agricole soit utilisé à des fins autres que l'agriculture (UNA), celui-ci doit également prévoir l'inclusion, dans la zone agricole, d'immeubles d'une superficie équivalente. En somme, le projet de loi vise à introduire un principe de compensation afin de valoriser le territoire agricole. Cette notion de compensation fait écho au principe « éviter-minimiser-compenser » pour mieux protéger les milieux humides qui a été introduit par le projet de loi n.132, *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydrique*. Elle poursuit également l'orientation visant à valoriser le territoire agricole découlant de l'entente novatrice conclue entre la CMM, l'Union des producteurs agricoles (UPA) et CDPQ Infra dans le cadre du projet de Réseau électrique métropolitain (REM). En ce sens, nous saluons l'introduction du principe de compensation qui permettrait un meilleur développement régional tout en protégeant et valorisant notre territoire agricole.

Toutefois, une municipalité pourrait ainsi se voir priver de développement potentiel sur son territoire afin de permettre un dézonage au bénéfice d'une autre municipalité. Selon nous, les ententes de collaboration que nous proposons de mettre en place (recommandation 6) devraient en tenir compte. Ainsi, la municipalité sur le territoire de laquelle des immeubles ont été transférés dans la zone agricole devrait être partie prenante de l'entente de collaboration.

Dans ce contexte, la Table recommande :

Recommandation 8

QUE les ententes de collaboration proposées en remplacement de l'article 3 prévoient des mesures de compensation aux municipalités dont des immeubles auront été transférés dans la zone agricole en guise de compensation.

5. Conclusion

Avec le parachèvement de l'A-30 en décembre 2012, puis la mise en œuvre de la Stratégie maritime il y a un peu plus de deux ans, le gouvernement du Québec a clairement fait sienne la volonté de positionner le Québec, et plus particulièrement le Grand Montréal, comme la porte d'entrée vers les grands marchés du nord-est de l'Amérique du Nord et de miser sur le potentiel exceptionnel que représente le fleuve Saint-Laurent. En misant sur les avantages concurrentiels du Québec et en particulier sur son positionnement géographique stratégique, la Stratégie maritime du Québec constitue désormais un pilier majeur du plan économique du Québec.

Dans ce contexte, les objectifs poursuivis par le gouvernement dans le cadre du projet de loi n.85 sont importants, alors qu'ils présentent le potentiel de maximiser les retombées potentielles de la Stratégie maritime dont la Couronne Sud autant que tout le Québec pourront bénéficier.

Souscrivant aux objectifs du projet de loi, c'est dans le but de le bonifier et de faciliter sa mise en œuvre que la Table formule ses commentaires et recommandations. Par notre mémoire, nous souhaitons également envoyer un signal d'adhésion de l'ensemble des 40 municipalités et six MRC sur notre territoire, alors que nous considérons les différents projets comme étant complémentaires les uns aux autres et favorables pour l'ensemble de la Couronne Sud et tout le Québec.

6. Synthèse de nos recommandations

Recommandation 1

QUE la définition portant sur les « entreprises du secteur de la logistique » ne restreigne pas le secteur de la logistique à la seule exploitation de centres de distribution de produits liés aux secteurs manufacturiers et du commerce de détail et soit élargi afin d'inclure également les entreprises du secteur manufacturier de même que les entreprises de logistique à valeur ajoutée et du secteur tertiaire moteur.

Recommandation 2

QUE la représentation cartographique s'assure de couvrir l'ensemble du territoire du corridor de l'autoroute 30 dans la Montérégie

Recommandation 3

QUE la représentation cartographique à l'échelle du cadastre (lot par lot) soit abolie.

Recommandation 4

QUE le guichet unique qui sera mis en place prévoit la participation majoritaire de représentants municipaux.

Recommandation 5

QUE soit retiré l'article 3 du projet de loi afin de maintenir les outils d'aménagement des municipalités locales, des municipalités régionales de comté et de la Communauté métropolitaine de Montréal et de respecter la compétence municipale de l'aménagement qui relève des gouvernements de proximité que le gouvernement du Québec a reconnus dans le projet de loi n.122.

Recommandation 6

QUE soit ajouté un nouvel article visant à prioriser la signature d'ententes de collaboration dans les deux pôles logistiques, le long du corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 et dans les zones industrialo-portuaires de la région métropolitaine de Montréal, conformément à la Stratégie maritime du Québec.

Recommandation 7

QUE soit modifié l'article 5 pour que le gouvernement du Québec puisse, par décret, permettre qu'un immeuble compris dans la zone agricole et faisant partie de l'un des deux pôles logistiques, du corridor de développement économique aux abords de l'autoroute 30 ainsi que les zones industrialo-portuaires dans la région métropolitaine de Montréal soit

utilisé à des fins autres que l'agriculture et prévoir des règles relatives à son lotissement ou à son aliénation qui dérogent à la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et ce, en respect des outils de planification métropolitaine, régionale et locale.

Recommandation 8

QUE les ententes de collaboration proposées en remplacement de l'article 3 prévoient des mesures de compensation aux municipalités dont des immeubles auront été transférés dans la zone agricole en guise de compensation.