



CFP - 009M

C.P. PL 5

Loi visant autorisations réalisation
projets prioritaires envergure nationale

Mémoire

Déposé aux fins du projet de loi n°5
Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises
pour la réalisation des projets prioritaires
et d'envergure nationale

Présenté à la Commission des finances publique

Assemblée nationale du Québec

Février 2026

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	3
INTRODUCTION	4
UN PROCESSUS DE DÉSIGNATION DE PROJETS OPAQUE ET ARBITRAIRE	5
UN PROCESSUS D’OCTROI D’AUTORISATION FAISANT FI DE NOS LOIS.....	7
Des travaux préparatoires avant même l’autorisation.....	7
Des lois devenues facultatives	8
DES AFFAIBLISSEMENTS DÉJÀ PRÉVUS.....	10
Des lois devenues facultatives	10
Habitats fauniques et espèces menacées ou vulnérables	11
Pouvoirs municipaux.....	12
Zone agricole	13
Transport d’électricité et distribution de gaz naturel	13
Même latitude discrétionnaire pour modifier une autorisation	14
QUELQUES EXEMPLES DE PROJETS POSSIBLES.....	15
INSPECTIONS, ENQUÊTES ET SANCTIONS DANS UN RÉGIME AFFAIBLI	16
CONCENTRATION TROUBLANTE DU POUVOIR AU SEIN DE L’EXÉCUTIF	18
CONCLUSION	20
RECOMMANDATION :.....	20

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 42 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Plus de 32 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

INTRODUCTION

Le premier ministre caquiste François Legault s'est dit ouvertement inspiré par le gouvernement libéral de Mark Carney qui, sans l'avoir annoncé en campagne électorale et, dès son entrée en fonction après les élections d'avril 2025, a fait adopter sous bâillon son projet de loi C-5, devenu *Loi visant à bâtir le Canada*.

Cette loi fédérale, qui a suscité une vive opposition de la part de leaders autochtones¹ et de groupes environnementaux² notamment, vise à contourner l'application de lois existantes afin de hâter la mise en chantier de mégaprojets d'infrastructure dits d'« intérêt national ».

Le 9 décembre dernier, le ministre des Finances du Québec, Éric Girard, a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 5, *Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale* (PL 5).

À l'image de la loi fédérale C-5, le PL 5 – surnommé « Q-5 » – vise à presser la réalisation de certains projets qui se verraient désignés comme « prioritaires et d'envergure nationale ».

À cette fin, il est proposé de concentrer entre les mains du ministre des Finances et du gouvernement plusieurs pouvoirs leur permettant de faire fi de grands pans de notre cadre législatif actuellement en vigueur.

Dans ce mémoire, après se pencher d'abord sur ce qui est proposé comme processus de désignation de projet, nous verrons en quoi ce nouveau processus d'autorisation pourrait faire fi de nos lois, tout en prévoyant déjà de multiple affaiblissement par rapport au régime d'autorisation courant. Puis, nous présenterons quelques exemples de projets possibles dans un tel régime, avant de dire un mot sur ce qu'y deviendraient les pouvoirs d'inspection, d'enquête et d'imposition de sanctions. Enfin, nous traiterons d'une tendance récente à la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif.

¹ Radio-Canada, « Adoption de C-5 : une opposition qui fait écho à Idle No More », Radio-Canada, 1er juillet 2025, <<https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/2176748/adoption-c-5-idle-no-more-autochtones>>.

² Réseau action climat Canada, « Les groupes environnementaux et de la société civile réagissent : L'adoption du projet de loi C-5 crée un dangereux précédent », communiqué de presse, 26 juin 2025, <<https://climateactionnetwork.ca/fr/les-groupes-environnementaux-et-de-la-societe-civile-reagissent-ladoption-du-projet-de-loi-c-5-cree-un-dangereux-precedent/>>

UN PROCESSUS DE DÉSIGNATION DE PROJETS OPAQUE ET ARBITRAIRE

Avant même d'examiner les possibilités troublantes de contournement des lois existantes que permettrait ce projet de loi pour la réalisation de mégaprojets, il importe de s'attarder au mécanisme proposé pour la désignation de ces projets voués au régime d'exception.

À ce titre, il est d'abord évoqué de façon très vague que le gouvernement pourra « désigner à titre de projet prioritaire et d'envergure nationale tout projet stratégique de grande ampleur dont la réalisation rapide est d'intérêt collectif et la mise en œuvre réussie est plausible »³.

Puis formellement, il est ensuite indiqué que :

Aux fins de cette désignation, il peut notamment considérer les éléments suivants :

- 1° le projet consoliderait l'autonomie et la résilience du Québec, notamment en matière d'énergie, de minéraux critiques et stratégiques ou d'infrastructures;
- 2° le projet aurait des retombées économiques majeures pour le Québec, notamment en raison de la valeur des investissements nécessaires pour le réaliser et des emplois qui seraient créés;
- 3° le projet prendrait en compte les intérêts des communautés locales et autochtones;
- 4° le projet contribuerait à l'atteinte des cibles gouvernementales relatives aux objectifs de la transition énergétique;
- 5° le calendrier de réalisation du projet permet d'envisager une mise en œuvre à court terme⁴ (*notre soulignement*).

Or, non seulement ces critères apparaissent excessivement généraux, mais il est aussi clairement spécifié qu'ils sont facultatifs. Dans un autre article du projet de loi, il est d'ailleurs énoncé que le gouvernement disposerait de toute la latitude pour « déterminer des critères auxquels un projet ou son promoteur doit satisfaire pour que le projet soit examiné⁵ ».

Quels autres motifs pourraient présider à la désignation des projets? Nous ne le savons pas.

³ Projet de loi n° 5, *Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale* (PL 5), 2^e session, 43^e législature, Québec, 2025, art. 4.

⁴ *Ibid.*

⁵ PL 5, art. 5.

Outre les critères de sélection on ne peut plus flous, le processus même de désignation de projets s'annoncerait opaque. Il serait d'abord prévu que le « promoteur qui souhaite que son projet soit désigné par le gouvernement le présente au ministre⁶ ».

Puis, après une période de tractation de durée indéterminée et sans même que la demande du promoteur n'ait à être rendue publique, le gouvernement pourrait finalement publier un avis de désignation projetée annonçant que « le projet est considéré comme prioritaire et d'envergure nationale⁷ », tout en précisant un délai « à l'expiration duquel le projet pourra être désigné par le gouvernement⁸ ».

Lors de ce possiblement court délai, « qui ne peut être inférieur à 30 jours », il serait alors prévu que « tout intéressé [puisse], durant ce délai, transmettre ses commentaires au ministre⁹ ». Toutefois, rien n'obligerait le gouvernement à rendre ces commentaires publics. Plus fondamentalement, non seulement la demande initiale du promoteur n'aurait pas à être connue publiquement pendant que le gouvernement l'étudie, mais il n'y aurait aucun processus de consultation publique prévu pendant cette période d'évaluation du projet aux fins de sa désignation.

Autrement dit, rien n'aurait à être connu publiquement comme demande de promoteur avant qu'un mégaprojet puisse être annoncé publiquement comme allant être désigné sous peu pour le régime d'exception. Aucune consultation publique non plus avant cette annonce de désignation.

Une demande de promoteur inconnue du public, la boîte noire de jeux d'influences en haut lieu autour du ministre des Finances et de quelques personnes clés au gouvernement, puis soudainement annoncée, une désignation en vue de déroger à de grands pans de notre cadre législatif.

Entre la demande du promoteur et l'annonce possible d'une désignation à venir d'un « projet prioritaire et d'envergure nationale », il n'y aurait donc que le jeu de coulisse de lobbyistes affairés à convaincre le ministre des Finances et des personnes d'influence au gouvernement.

Déjà quant au processus de désignation de projets, ce projet de loi a des relents antidémocratiques.

⁶ *Ibid.*

⁷ PL 5, art. 6.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

UN PROCESSUS D'OCTROI D'AUTORISATION FAISANT FI DE NOS LOIS

En annexe du projet de loi se trouve une liste de 32 lois québécoises, énumérées sous ces grandes catégories : « acquisition et construction »; « agriculture, environnement et ressources naturelles »; « domaine municipal » et « occupation du domaine de l'État ». Par le PL 5, on cherche à instaurer un régime où, pour tout projet désigné, une autorisation gouvernementale unique viendrait remplacer « les permissions donnant au promoteur le droit de réaliser son projet ou les activités nécessaires à sa réalisation prévues par une loi ou ses dispositions énumérées à l'annexe I ou par les règlements pris pour leur application¹⁰ ».

D'ordinaire, pour qu'un projet aille de l'avant, il est prévu que des permissions soient d'abord délivrées par des ministères ou organismes publics suivant le respect de certaines dispositions légales et réglementaires. Ces permissions exigées peuvent relever des 32 lois de l'annexe 1.

Mais dans le cas d'un projet désigné pour bénéficier des largesses de cette autorisation unique, les démarches usuelles seraient remplacées par un processus *ad hoc*, dont voici la séquence prévue.

Des travaux préparatoires avant même l'autorisation

Après le démarchage initial du promoteur dans le processus opaque et arbitraire de désignation, et une fois qu'un projet serait désigné, le « promoteur qui souhaite obtenir l'autorisation du gouvernement pour réaliser un projet désigné [devrait] présenter une demande au ministre¹⁰ » des Finances, demande qui mentionnerait les permissions habituelles prévues par les lois de l'annexe 1.

Il serait ensuite prévu que le ministre et son ministère établissent ensuite « un échéancier des différentes étapes pour l'octroi de l'autorisation en concertation avec le promoteur ainsi que les ministres, les organismes publics, les municipalités et les communautés métropolitaines concernés¹¹ ». Fort à parier que le promoteur ferait alors du démarchage pour un octroi de l'autorisation dans l'empressement.

Puis, déjà à cette étape et en contravention du cadre légal actuellement en vigueur, le ministre des Finances pourrait « permettre, aux conditions qu'il fixe et malgré toute

¹⁰ PL 5, art. 10.

¹¹ PL 5, art. 11.

disposition contraire, les travaux préparatoires qu'il détermine et qui peuvent être réalisés avant l'octroi de l'autorisation¹² ». Ainsi donc, avant même l'octroi d'une autorisation unique pouvant permettre à un promoteur de déroger des dispositions de dizaines de lois, le régime proposé lui permettrait d'exécuter des travaux sur le site attendu du projet, aux risques de dommages irréversibles dans ce milieu.

Lorsque des travaux seraient déjà entamés de la sorte sur un site, avec des investissements engagés *in situ* par le promoteur, il deviendrait dès lors hautement improbable que le gouvernement n'octroie pas l'autorisation, perdant du coup dans son rapport de force auprès du promoteur pour pouvoir assortir l'autorisation d'exigences les moins rigoureuses.

Des lois devenues facultatives

En lieu et place des conditions qui sont normalement exigées pour la réalisation de projets en vertu des lois de l'annexe 1, lorsque le gouvernement octroierait une autorisation pour un projet désigné dans ce régime particulier, il pourrait certes aussi l'assortir de conditions, mais celles-ci seraient assurément moindres.

Parmi les exigences minimales requises du côté du promoteur, il y aurait des informations de nature financière telles qu'une planification des investissements, une preuve de solvabilité ou le paiement de tous les frais normalement exigibles pour les permissions. Il est aussi indiqué qu'il devrait y avoir « la production des engagements et des attestations requis pour assurer la conformité du projet désigné¹³ », mais nous verrons que ces engagements et attestations pourraient, en pratique, tenir à bien peu de choses.

Du côté de l'autorité publique, tout ce qui serait minimalement requis serait que le ministre ait obtenu l'avis des ministères, organismes publics, municipalités ou communautés métropolitaines concernées quant aux conditions et aux autres modalités, exigences, restrictions ou interdictions dont pourrait être assortie l'autorisation. Or, ces avis ne seraient rendus qu'à titre consultatif. Des exigences formelles bien minces, donc.

¹² PL 5, art. 12.

¹³ PL 5, art. 14.

Du reste, à l'exception des pouvoirs d'effectuer une inspection, une enquête ou d'imposer une sanction administrative pécuniaire dont les ministères et organismes publics resteraient pourvus (pouvoirs dont nous traiterons plus loin dans le présent mémoire), le gouvernement aurait, « à l'égard du projet désigné et de son promoteur, les pouvoirs et les obligations des autorités chargées d'octroyer les permissions prévues par les lois énumérées à l'annexe I¹⁴ ».

Dit crûment, en ce qui concerne un projet désigné et son promoteur, pour les dizaines de lois de la fameuse annexe 1, les ministères et organismes publics seraient dépouillés de leurs pouvoirs et responsabilités et devraient dégager du chemin.

Mais ce n'est pas tout. Non seulement ces ministères et organismes publics seraient écartés de l'application des lois de l'annexe 1 sous leur égide, mais le gouvernement pourrait carrément faire fi, oui, de toutes les dispositions de ces lois...

En effet, et c'est là le point le plus ahurissant de ce projet de loi à l'égard de l'État de droit; il serait prévu que le gouvernement pourrait :

dans le but d'accélérer la réalisation d'un projet désigné ou afin de permettre l'exercice d'activités qui découlent d'un projet désigné à la suite de sa réalisation et qui ne peuvent être conformes aux normes applicables, modifier l'application de toute disposition d'une loi visée à l'annexe I ou d'un règlement pris pour son application¹⁵(*notre soulignement*).

Et ça ne s'arrête pas là. Non seulement le pouvoir exécutif s'arrogerait la capacité de modifier à sa guise l'application de toutes les dispositions des 32 lois de l'annexe, mais, outre 19 lois protégées déclinées dans un article – allant du Code civil du Québec à la Loi sur le vérificateur général –, le gouvernement pourrait même ajouter ou retirer de cette annexe toute loi ou l'une de ses dispositions.

Afin de se donner toute la marge de manœuvre permettant de préparer des autorisations conciliantes, sur mesure et en toute hâte, à l'exception des quelques lois nommément protégées, les lois et règlements du Québec deviendraient donc, dans les faits, facultatifs...

Habituellement, dans notre régime politique, lorsqu'un gouvernement souhaite modifier la moindre application d'une loi, il doit présenter une proposition de modification dans un projet de loi soumis à la gouverne du pouvoir législatif à l'Assemblée nationale, où les parlementaires peuvent accepter, refuser ou modifier cette proposition législative. Ici, par quelques articles du PL 5, et en dehors du périmètre restreint des 19 lois protégées, le pouvoir exécutif aurait soudainement carte blanche pour se plier aux volontés d'un promoteur sur notre territoire.

¹⁴ PL 5, art. 17.

¹⁵ PL 5, art. 23.

DES AFFAIBLISSEMENTS DÉJÀ PRÉVUS

Bien que le régime d'autorisation de projet proposé dans le « Q-5 » accorderait une latitude invraisemblable au gouvernement pour assortir, cas par cas, toute autorisation unique d'exigences plus laxistes que celles stipulées dans le cadre législatif actuel, des affaiblissements du régime d'autorisation sont néanmoins déjà prévus sur différents plans.

Des « mesures d'allègements particulières¹⁶ » sont ainsi prévues quant à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement; quant aux habitats fauniques et aux espèces menacées ou vulnérables; quant aux pouvoirs municipaux; quant au transport d'électricité et à la distribution de gaz naturel et quant aux zones agricoles, notamment.

Des lois devenues facultatives

Au Québec, en fonction de catégories de risque établies réglementairement par types d'activité, il y a quelque 2000 autorisations ou modifications d'autorisations ministérielles en environnement qui sont délivrées chaque année, et de façon encore plus sommaire depuis 2017 quant aux exigences, quelque 2000 déclarations de conformité sont aussi reçues chaque année par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)¹⁷.

Quant aux très grands projets dans le Québec méridional, soit quelques dizaines par année, ils sont assujettis à une procédure ciblée où intervient le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Il s'agit de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PEEIE).

Dans le cadre de la PEEIE habituelle, il est alors prévu que d'une part, à « la suite de la consultation publique ou de la médiation, le BAPE fait état de ses constats et de l'analyse qu'il en a tirée dans un rapport qu'il transmet au ministre. Ce dernier rend public le rapport¹⁸ ». Ce rapport du BAPE peut remettre en cause la raison d'être du projet et en recommander le rejet. D'autre part, les « spécialistes du [MELCCFP], en collaboration avec ceux des autres ministères et organismes concernés, analysent le projet afin de

¹⁶ PL 5, « Notes explicatives », p. 3.

¹⁷ Chiffres obtenus par demande d'accès.

¹⁸ MELCCFP, « L'évaluation environnementale au Québec méridional », <<https://www.environnement.gouv.qc.ca/evaluations/procedure.htm>>.

conseiller le ministre sur son acceptabilité environnementale, sur la pertinence de le réaliser ou non et, le cas échéant, sur ses conditions d'autorisation¹⁹ ».

Ensuite, à partir du rapport du BAPE et du rapport d'analyse environnementale ministérielle, « le ministre effectue son analyse et fait une recommandation au gouvernement. Ce dernier rend sa décision par décret : il autorise le projet, avec ou sans modifications et aux conditions qu'il détermine, ou il le refuse²⁰ ».

Avec le PL 5, pour les projets désignés, la PEIEE serait cependant toute autre. Il serait bien prévu que cette procédure soit suivie avant que le gouvernement n'octroie l'autorisation, mais cette phase d'analyse et d'évaluation environnementale deviendrait en fait tronquée et biaisée, voire factice. En effet, une disposition du projet de loi établirait que la PEIEE ne pourrait pas mener à des remises en causes ou à une recommandation de rejet du projet, et devrait plutôt « se dérouler dans l'objectif de déterminer les conditions, les restrictions et les interdictions applicables à la réalisation du projet désigné²¹ ».

Du côté du BAPE, il n'y aurait d'ailleurs plus de période d'information préalable à l'audience publique. Et foncièrement restreint dans son mandat et ses possibles conclusions, le BAPE « perdrait la capacité de questionner la pertinence même d'un projet ou d'en recommander le rejet²² ».

Du côté du ministre de l'Environnement et de son ministère, le travail d'analyse et la perspective de recommandation ne pourraient conduire qu'à acquiescer à l'autorisation du projet. Une disposition le prévoirait formellement, enjoignant qu'au terme de l'évaluation environnementale, le ministre de l'Environnement transmette sa recommandation au ministre des Finances, « aux fins de l'octroi de l'autorisation par le gouvernement²³ ».

Habitats fauniques et espèces menacées ou vulnérables

Un autre affaiblissement du régime d'autorisation déjà prévu dans le PL 5, c'est qu'il deviendrait possible que des interdictions clés prévues dans la Loi sur la conservation et

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ PL 5, art. 29.

²² Centre québécois du droit de l'environnement, « Projet de loi 5 : Comme Ottawa, Québec concentre son pouvoir et ouvre la porte à des reculs pour la santé et l'environnement », communiqué de presse, 10 décembre 2025, <<https://cqde.org/amenagement-du-territoire/projet-de-loi-5-comme-ottawa-quebec-concentre-pouvoir/>>.

²³ PL 5, art. 31.

la mise en valeur de la faune et dans la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables « ne s'appliquent pas au promoteur du projet²⁴ ».

En ce moment, parce qu'ils « constituent des milieux essentiels pour la faune, onze habitats bénéficient d'une protection légale au Québec²⁵ ». Parmi ces onze habitats fauniques protégés légalement, on retrouve entre autres « une falaise habitée par une colonie d'oiseaux », « une aire de fréquentation du caribou au sud du 52e parallèle » ou « un habitat d'une espèce faunique menacée ou vulnérable²⁶ ».

Soudainement, par complaisance envers un promoteur et par empressement pour approuver son mégaprojet, on pourrait faire fi de considérations pour ces habitats et ces espèces. De tels habitats pourraient se voir fragmentés sans détour, avec des espèces fragiles laissées pour compte.

En décembre 2022, lors de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies qui s'est tenue à Montréal (la COP15), plusieurs engagements en matière de conservation de la nature ont pourtant été annoncés par l'actuel gouvernement du Québec, dont celui d'« atteindre la cible de conservation de 30 % de son territoire d'ici 2030²⁷ ».

Pouvoirs municipaux

Comme affaiblissement du régime d'autorisation déjà prévu, il y aurait aussi que les municipalités se verraient contraintes d'autoriser un projet désigné sur leur territoire.

En effet, le PL 5 prévoit que si le projet désigné devait requérir une autorisation municipale, seules trois options s'offriraient :

- soit la municipalité octroie « toute autorisation nécessaire »;
- soit la municipalité adopte de façon accélérée « un règlement visant exclusivement à permettre l'octroi d'une autorisation »;
- soit l'autorisation gouvernementale « peut tenir lieu de toute autorisation municipale requise²⁸ ».

²⁴ PL 5, art. 33.

²⁵ Gouvernement du Québec, « Habitats fauniques protégés légalement », <<https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/faune/gestion-faune-habitats-fauniques/habitats-fauniques/proteges-legalement>>.

²⁶ Règlement sur les habitats fauniques, CQLR c C-61.1, r 18, art. 1.

²⁷ Gouvernement du Québec, « Actions du Québec en matière de biodiversité à l'international », <[https://www.quebec.ca/gouvernement/relations-internationales/actions-biodiversite](https://www.quebec.ca/gouvernement/rerelations-internationales/actions-biodiversite)>.

²⁸ PL 5, art. 42, 43 et 45.

Dans un tel régime, quelle place y aurait-il pour le respect des règles municipales en aménagement du territoire, alors que des citoyennes et citoyens pourraient se voir exposés de près aux risques sociaux et environnementaux de tels projets?

N'est-ce pas là une volonté manifeste de doter le gouvernement d'une capacité inédite de permettre à un promoteur de passer outre la contestation locale d'un projet portée démocratiquement par des élus locaux?

Zone agricole

Un autre affaiblissement déjà prévu au régime d'autorisation ferait en sorte que, lorsqu'un projet désigné serait susceptible d'avoir une incidence sur une zone agricole, il serait dès lors stipulé que « les processus d'examen d'une demande par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) [...] ne s'appliquent pas²⁹ ».

Autorité en la matière pourtant établie depuis 1978, la « raison d'être de la Commission est de protéger le territoire et les activités agricoles. Elle s'assure de garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles³⁰ ».

Pourquoi, avec toute la latitude discrétionnaire dont serait déjà pourvu le gouvernement pour l'octroi d'autorisations uniques, enchâsser dans une disposition que le gouvernement ne pourrait jamais demander à la CPTAQ de procéder à l'examen d'une demande touchant une zone agricole? Par volonté de livrer des autorisations en toute vitesse, va-t-on s'interdire d'avoir un avis éclairé en la matière?

Transport d'électricité et distribution de gaz naturel

De même, il serait aussi prévu qu'aux fins de délivrance accélérée d'une autorisation unique, le transporteur d'électricité (Hydro-Québec) ou un distributeur de gaz naturel, n'aurait plus à obtenir l'autorisation de la Régie de l'énergie, « aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement », pour construire, « étendre, modifier ou changer l'utilisation de leur réseau de transport ou de distribution³¹ ».

Autorité respectée en matière énergétique en tant que tribunal administratif de régulation économique, la « Régie rend des décisions finales et sans appel. Il s'agit d'un élément

²⁹ PL 5, art. 37.

³⁰ Commission de protection du territoire agricole, « Foire aux questions (FAQ) », <<https://www.cptaq.gouv.qc.ca/faq>>.

³¹ Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ c R-6.01, art. 73.

fondamental, garantissant l'autorité de la Régie, qui dispose de pouvoirs analogues à ceux de la plupart des régies nord-américaines³² ».

Sur ce plan également, pourquoi prévoir d'emblée qu'un promoteur pourra contourner l'entité publique chargée de donner un avis éclairé dans son champ d'expertise quant à la pertinence et aux modalités d'un projet?

Même latitude discrétionnaire pour modifier une autorisation

Si nous venons de relever à quel point le ministre des Finances et le gouvernement pourraient, par le PL 5 et à l'exception de quelques lois réservées, voir à l'octroi d'une autorisation unique à l'attention d'un promoteur en faisant fi de notre cadre législatif, il en irait de même pour la modification d'une telle autorisation.

Il est ainsi d'abord proposé que le gouvernement puisse, « notamment à la suite d'une demande du promoteur d'un projet désigné, modifier, suspendre ou révoquer l'autorisation³³ ». Or, sans égard au régime d'autorisation en vigueur qui prévoit que certaines modifications substantielles à un projet requièrent une permission accordée par une autorité publique, comme la modification d'une autorisation environnementale, il serait plutôt prévu qu'en toute latitude discrétionnaire, « le gouvernement détermine dans l'autorisation les activités nécessaires à la réalisation du projet désigné qui requièrent que l'autorisation soit modifiée³⁴ ».

Et tant qu'à se donner la possibilité que des modifications au projet ne supposent qu'un suivi minimal des autorités publiques, il est même prévu que le gouvernement pourrait « aussi déterminer que ces activités peuvent plutôt faire l'objet d'une déclaration de conformité³⁵ ». Bref, possiblement à la faveur des promoteurs, décidément beaucoup de marge pour de l'arbitraire jusque dans l'encadrement public après l'octroi de l'autorisation.

³² Régie de l'énergie, « Rôles et mandat », <<https://www.regie-energie.qc.ca/fr/la-regie/qui-sommes-nous/roles-et-mandat>>.

³³ PL 5, art. 16.

³⁴ PL 5, art. 32.

³⁵ *Ibid.*

QUELQUES EXEMPLES DE PROJETS POSSIBLES

Voici, à titre d'exemples et bien sommairement, ce que pourraient représenter des projets autorisés par un tel régime de passe-droit. Il ne s'agit pas là d'essayer de deviner quels projets ont déjà fait l'objet de lobbying intense et sont dans l'antichambre d'un tel octroi d'autorisation au Québec. Il s'agit seulement d'illustrer des conséquences concrètes possibles par quelques cas de figure.

- La **Loi sur les parcs** établit qu'un parc national a pour objectif prioritaire « d'assurer la conservation et la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de sites naturels à caractère exceptionnel, [...] tout en les rendant accessibles au public³⁶ ». Il est aussi établi dans cette loi que « toute forme de prospection, d'utilisation et d'exploitation des ressources à des fins de production forestière, minière ou énergétique, de même que le passage d'oléoduc, de gazoduc et de ligne de transport d'énergie sont interdits à l'intérieur d'un parc³⁷ ». En escamotant complètement la Loi sur les parcs, ce projet de loi pourrait permettre le passage d'un pipeline dans un parc national, fragmentant du coup les habitats de cet espace naturel censé être protégé de façon permanente. Un projet minier pourrait aussi y être autorisé. Il en va de même pour la construction d'un barrage hydroélectrique; un tel ouvrage a déjà été planifié dans le passé pour la rivière Jacques-Cartier sur le site de l'actuel parc³⁸.
- Grâce à la **Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune**, certains habitats fauniques sont protégés légalement parce qu'ils constituent des milieux essentiels pour la faune. En permettant de ne pas tenir compte des dispositions de cette loi, le « Q-5 » pourrait permettre d'autoriser à toute allure la construction d'une ligne électrique à haute tension dans les environs de Sept-Îles, ou même un gazoduc jusqu'à Baie-Comeau, sans tenir compte d'habitats protégés comme des aires de concentration d'oiseaux aquatiques ou des sites projetés d'aires protégées.

³⁶ Loi sur les parcs, RLRQ c P-9, art. 1.

³⁷ *Ibid.*, art. 7.

³⁸ Alexandre Shields, « Faune, parcs et espèces en péril devront céder la place aux «projets prioritaires» de la CAQ », *Le Devoir*, 9 décembre 2025, <<https://www.ledevoir.com/actualites/environnement/940500/faune-parcs-especes-peril-devront-ceder-place-projets-prioritaires-caq>>.

- Au Québec, plusieurs espèces animales vivent en situation précaire. Malgré l'étendue et la richesse de nos territoires, la biodiversité est fragile. En vertu de la **Loi sur les espèces menacées ou vulnérables**, 37 espèces fauniques sont en ce moment désignées comme menacées, 28 sont désignées comme vulnérables et 115 espèces sont susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables³⁹.
- En permettant de faire fi des dispositions de cette loi, le PL 5 pourrait ainsi permettre d'autoriser en toute hâte un projet minier ou une infrastructure de transport de minerai aux fins de transbordement sur la rivière Saguenay, par exemple, et ce, sans tenir compte des risques pour les bélugas menacés dans le fjord.

INSPECTIONS, ENQUÊTES ET SANCTIONS DANS UN RÉGIME AFFAIBLI

Maintenant, à côté de tous ces affaiblissements du cadre législatif pour l'autorisation et la conduite de projets sur notre territoire, il y a certes une capacité de surveillance des ministères et organismes publics qui est maintenue, dans la mesure où il est stipulé qu'ils conserveraient des pouvoirs d'inspection, d'enquête et d'imposition de sanctions à l'égard des projets désignés. Il serait ainsi attendu que les dispositions de cette loi n'auraient :

pas pour effet de restreindre tout pouvoir d'inspection ou d'enquête que peut exercer une autorité en vertu d'une loi ou d'un règlement qui encadre la réalisation d'un projet désigné ou des activités nécessaires à sa réalisation aux fins notamment que soit imposée une sanction administrative pécuniaire ou une amende⁴⁰.

À première vue, il pourrait sembler que les pratiques de surveillance et de sanction seraient simplement reconduites à l'identique pour les projets désignés dans ce nouveau régime. Or, il y aurait de fortes chances que ce ne soit malheureusement pas être le cas.

L'inspection, comme l'enquête, vise à surveiller l'application d'un cadre légal et réglementaire. Mais que vaut une telle surveillance si les conditions dont a été assortie une autorisation ne tiennent plus aux dispositions des lois et règlements en vigueur?

³⁹ Gouvernement du Québec, « État de la biodiversité au Québec », <<https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/biodiversite/etat-biodiversite>>.

⁴⁰ PL 5, art. 52.

Tant pour la mise en chantier que pour la réalisation d'un projet désigné, les exigences pourraient ainsi différer de celles du régime d'autorisation habituel.

Il pourrait donc toujours y avoir des inspections réalisées, des enquêtes menées et des sanctions imposées, mais seulement sur la base d'un régime d'autorisation largement escamoté et affaibli à la faveur de promoteurs.

En fait d'inspection, dans notre régime d'autorisation environnementale, il y a ce qu'on appelle les inspections de conformité, soit des inspections effectuées dans le cadre du suivi des autorisations émises. C'est que la délivrance d'une autorisation environnementale n'est pas une fin en soi. Comme l'a déjà souligné le commissaire au développement durable, l'autorisation est « souvent accompagnée de conditions à respecter afin que le projet, une fois en marche, demeure acceptable d'un point de vue environnemental⁴¹ ».

Ces engagements ciblés, adaptés à la nature de chaque projet, prennent alors force de loi au moment de la délivrance de l'autorisation, et ce, au même titre que les règlements en vigueur.

On serait donc en droit de s'attendre à ce que chaque autorisation environnementale, qui constitue un permis de polluer assorti d'exigences de respect de l'environnement, fasse l'objet d'au moins une inspection de conformité. Or, faute de personnel au MELCCFP, non seulement les inspections de conformité aux autorisations environnementales ne sont pas toutes réalisées, mais elles ont même fortement baissé depuis 2018. Selon les dernières données disponibles, le total annuel de ces inspections de conformité réalisées sur le terrain est passé de 1380 en 2018-2019 à 701 en 2023-2024⁴².

Depuis plus d'un an, la démarche d'austérité du gouvernement en poste s'est traduite sur le plan des effectifs de la fonction publique par un gel d'embauche, des vagues de mise à pied et des promesses politiques d'abolition de milliers de postes. Pendant ce temps, par exemple, le nombre d'inspectrices et inspecteurs en environnement travaillant au MELCCFP est passé de 350 en juillet 2024 à 241 en février 2026...

⁴¹ Commissaire au développement durable, « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011. Rapport du commissaire au développement durable. Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel », 2011, <https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2010-2011-CDD/fr_Rapport2010-2011-CDD-Chap02.pdf>, p. 12.

⁴² Données obtenues par demande d'accès. Aux fins de données plus récentes, une demande de révision a dû être déposée à la Commission d'accès à l'information en raison d'un demande d'accès devenue hors délai.

Les coupes dans ce ministère ont aussi bien sûr touché le personnel qui travaille à la préparation et à la délivrance des autorisations. Au lieu de proposer un régime de passe-droit pour des mégaprojets, ce gouvernement devrait plutôt cesser de sabrer dans le personnel de ses ministères et organismes publics. Lorsque possible, des autorisations pourraient alors être émises plus rapidement qu'en contexte de sous-effectif, mais elles le seraient surtout dans le plein respect des règles que nous nous sommes collectivement données dans l'intérêt public pour l'autorisation ou la conduite de projets au Québec.

CONCENTRATION TROUBLANTE DU POUVOIR AU SEIN DE L'EXÉCUTIF

À part chercher à imiter une mauvaise initiative du gouvernement fédéral, pourquoi envisager l'adoption d'un tel régime d'autorisation? Au moment du dépôt de ce projet de loi, du côté du ministre des Finances, il a notamment été soutenu que l'accélération du processus d'autorisation « se fera dans le respect des lois, des processus d'évaluation environnementale »; que « le but, ce n'est pas de faire du tort à l'environnement⁴³ » et que « À un moment donné, il faut se faire confiance⁴⁴ ». Si l'intention est vraiment de respecter nos lois et processus d'évaluation de projets, il n'y a qu'à laisser tomber ce projet de loi!

Or, comme le rappelle plutôt le directeur général de la Société pour la nature et les parcs du Québec, Alain Branchaud, « Se faire confiance, c'est aussi et avant tout faire confiance aux outils démocratiques que nous avons construits au fil de notre histoire⁴⁵ ».

De fait, le PL 5 s'inscrit dans un corpus de lois récemment adoptées ou déposées par ce gouvernement comme le projet de loi n° 69 sur l'énergie; le projet de loi n° 1 sur la constitution; le projet de loi n° 3 sur les syndicats; le projet de loi n° 7 sur l'imputabilité ou le projet de loi n° 11 sur l'allègement réglementaire, qui sont perçues comme affaiblissant l'État de droit.

En venant soit marginaliser la participation de la société civile, soit réduire les mécanismes de reddition de compte du gouvernement ou affaiblir les contre-pouvoirs au Québec, ces projets de loi sont venus concentrer les pouvoirs au sein de l'exécutif.

⁴³ François Carabin, « Québec veut s'arroger le pouvoir de modifier des lois pour favoriser des "projets d'envergure" », *Le Devoir*, 10 décembre 2026, p. A5.

⁴⁴ Alexandre Shields, « La modification des lois environnementales sera l'exception et non la règle, promet Eric Girard », *Le Devoir*, 10 décembre 2026, <<https://www.ledevoir.com/actualites/environnement/940722/modification-lois-environnementales-sera-exception-non-regle-promet-eric-girard>>.

⁴⁵ *Ibid.*

Si les grandes organisations syndicales, dont le SFPQ, viennent de demander « au gouvernement d'abandonner ses projets de loi autoritaires⁴⁶ », les grandes organisations en environnement ont fait une sortie conjointe à la fin 2025 qui questionnait publiquement si une dérive autoritaire était en marche : « L'environnement, c'est le canari dans la mine. Si nous ne travaillons pas tous et toutes ensemble pour contrer cette dérive autoritaire, elle continuera de faire d'autres victimes au nom de la sacro-sainte croissance économique⁴⁷ ».

En démocratie représentative, un principe absolument fondamental est la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Il en va d'un équilibre des pouvoirs, pour éviter une concentration qui pourrait conduire à des abus. Mais le PL 5, en concentrant des pouvoirs au sein de l'exécutif et en permettant de contourner des lois pourtant votées par les parlementaires et appliquées par les tribunaux, n'a rien de rassurant pour notre démocratie.

⁴⁶ SFPQ, « Plusieurs organisations demandent au gouvernement d'abandonner ses projets de loi autoritaires », 3 février 2026, <<https://www.sfpq.qc.ca/nouvelles/2025-02-03-plusieurs-organisations-demandent-au-gouvernement-d-abandonner-ses-projets-de-loi-autoritaires/>>.

⁴⁷ Fondation David Suzuki, « Bilan environnemental 2025 : une dérive autoritaire est-elle en marche? », communiqué de presse, 8 décembre 2025, <<https://fr.davidsuzuki.org/communiqués-presse/bilan-environnemental-2025-une-derive-autoritaire-est-elle-en-marche/>>.

CONCLUSION

Soit, il serait prévu que ce régime d'exception ne soit que temporaire, avec une possibilité de désignation de projets qui prendrait fin cinq ans après la sanction de la loi. L'histoire nous enseigne cependant que de telles approches créent plutôt des précédents qui tendent à perdurer, comme ceux de la Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure adoptée en 2020 en pleine pandémie.

Et puis, hormis l'appellation qui lui serait attribuée formellement à titre de « projet prioritaire et d'envergure », on comprend que chacun de ces projets serait désigné à la pièce. Chaque désignation aurait lieu après un jeu de lobbying opaque et sans vision d'ensemble partagée publiquement de ce que devrait être l'économie et le Québec de demain. Fruit de dialogue social, une politique économique réellement visionnaire et partagée serait plutôt la bienvenue, avec des visées sectorielles et régionales.

Tenter d'imposer avec autorité et rapidité sur le territoire de grands projets qui n'ont pas fait l'objet de délibération publique ne pourrait que miner leur acceptabilité sociale, et semer encore plus de contestation régionale ou locale et de recours juridiques.

Mais pourquoi chercher à imiter les pires? Collectivement, nous avons tout en main au Québec pour réussir une transition écologique, pour faire de notre économie un exemple mondial et prendre les devants alors que d'autres nations stagnent ou reculent.

Les bons projets pour le Québec se doivent d'être exemplaires avant leur mise en chantier, comme après. Plutôt que l'austérité et les coups de force autoritaires, dotons-nous d'une vision et des moyens pour un Québec plus viable et plus juste.

RECOMMANDATION

Le SFPQ recommande de ne pas adopter ce projet de loi.