

MEMOIRE

Projet de loi n° 5, Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale



Rassembler. Accompagner. Affirmer.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Table des matières

La voix des gouvernements de proximité.....	4
Sommaire des recommandations.....	5
Introduction.....	7
1. Reconnaître et préserver l'autonomie municipale comme fondement de l'action publique	8
Réunir les conditions gagnantes pour une collaboration fructueuse.....	8
2. Assurer une communication efficace et continue pour une gestion de projet réussie.....	10
3. Ne pas faire l'économie de la transparence et de la participation citoyenne	11
4. Formaliser un partage équitable des coûts et des impacts financiers liés aux projets désignés	12
5. Assurer des protections territoriales suffisantes et un aménagement cohérent.....	13
6. Des propositions porteuses pour une meilleure efficacité de l'État	14
Conclusion	16

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Les municipalités membres de l'UMQ représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec et gèrent 95 % des budgets municipaux.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1 : Limiter la portée de l'article 23 à la réalisation d'un projet désigné, et en exclure l'exercice d'activités qui en découlent à la suite de sa réalisation.

Recommandation n° 2 : Définir dans l'article 45 des critères pour encadrer la notion de « condition inopportune », sur lesquels le gouvernement devra s'appuyer pour justifier l'utilisation du pouvoir de substitution.

Recommandation n° 3 : Prévoir des délais réalistes qui tiennent compte des capacités et ressources des municipalités pour les échéanciers d'autorisation qui seront établis en concertation.

Recommandation n° 4 : Rendre disponible des aides financières pour les municipalités qui devraient solliciter des expertises externes pour réaliser des études liées à des considérations municipales pour le déploiement du projet.

Recommandation n° 5 : Consulter les municipalités concernées dès l'étape de la première étude par le ministre visant à recommander au gouvernement de désigner le projet comme étant d'intérêt national.

Recommandation n° 6 : Faciliter l'établissement d'un canal de communication direct entre le promoteur du projet et les municipalités concernées dès la publication de l'avis de désignation projetée pour assurer le déploiement efficace du projet désigné dans son milieu d'accueil.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un comité tactique réunissant les parties prenantes concernées, chargé d'assurer une coordination soutenue avant la désignation du projet, tout au long de sa réalisation et des activités nécessaires à celle-ci, ainsi qu'en cas d'abandon du projet, et ce, aussi longtemps que les besoins du milieu l'exigeront.

Recommandation n° 8 : Permettre la tenue de consultations d'initiative municipale et des délais suffisants à cet effet, avec la pleine collaboration des instances gouvernementales et du promoteur, si les municipalités concernées en font la demande.

Recommandation n° 9 : Préciser dans la loi qu'un mandat sera systématiquement confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour tout projet désigné.

Recommandation n° 10 : Modifier l'article 30 afin d'inclure dans le mandat au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement la période d'information du public prévue au troisième alinéa de cet article 31.3.4. de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Recommandation n° 11 : Garantir le paiement par le promoteur du projet désigné de tout frais associé à la réglementation municipale, incluant les frais de permis et les taxes foncières.

Recommandation n° 12 : Prévoir dans la loi un mécanisme formel et obligatoire de répartition des coûts associés au projet désigné entre les parties concernées, fondé sur une analyse préalable et exhaustive des dépenses anticipées, notamment celles liées à l'aménagement du territoire, à l'adaptation des infrastructures municipales et aux besoins opérationnels découlant de la mise en œuvre du projet.

Recommandation n° 13 : Prévoir dans la loi l'exigence de garanties financières suffisantes pour la remise en état dans le cas où des travaux préparatoires seraient permis avant l'adoption du décret officialisant l'autorisation du projet.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Recommandation n° 14 : Préciser dans l'article 14 les délais obligatoires que le promoteur du projet désigné devra respecter pour répondre aux exigences requises.

Recommandation n° 15 : Préciser dans l'article 46 les délais rapides que l'autorisation doit prévoir pour l'approbation du plan de réaménagement et de restauration et l'offre d'une garantie financière conformément à la Loi sur les mines.

Recommandation n° 16 : S'assurer que l'ensemble des ministères ajustent leurs attentes et exigences à l'endroit des municipalités concernées en cohérence avec les impacts du projet désigné, notamment en regard des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Recommandation n° 17 : S'inspirer de l'optimisation proposée liée à la coordination du processus d'autorisation par un seul ministre responsable pour guider des réformes gouvernementales en faveur d'une plus grande efficacité afin de favoriser des projets structurants à l'échelle municipale.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Introduction

Le 9 décembre dernier, le ministre des Finances, monsieur Eric Girard, a déposé 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. Il propose la mise en place, pour une période de cinq ans, d'un cadre législatif visant à accélérer l'octroi des autorisations nécessaires à la réalisation de projets jugés prioritaires pour l'économie québécoise. Cette initiative, inspirée de modèles déjà adoptés ailleurs au Canada, s'inscrit dans une volonté déclarée d'améliorer la compétitivité du Québec à l'égard des investissements stratégiques, particulièrement dans les secteurs de l'énergie, des ressources naturelles et du manufacturier, sans s'y limiter. Selon le ministre, cette mesure est nécessaire face aux contraintes que représentent les normes gouvernementales et les processus actuels, jugés susceptibles de compromettre la réalisation de grands projets prioritaires pour la prospérité du Québec.

Le milieu municipal, tant les municipalités locales que les municipalités régionales de comté (MRC), partage pleinement l'objectif de saisir les occasions de développement économique et reconnaît l'importance d'un État agile et efficace. Les gouvernements de proximité sont en première ligne pour soutenir la mise en œuvre de projets structurants, en planifier l'intégration territoriale et en gérer les retombées sociales, économiques et environnementales. Ils comprennent les défis liés aux délais administratifs et reconnaissent la nécessité d'améliorer la coordination gouvernementale, souvent à l'origine des retards dans la réalisation des projets majeurs.

Toutefois, la démarche telle que proposée comporte des enjeux significatifs. Plusieurs dispositions du projet de loi, en particulier celles qui touchent l'aménagement du territoire, la participation citoyenne, les processus municipaux d'autorisation et la pérennité des allègements législatifs accordés, risquent de porter atteinte à l'autonomie municipale et de fragiliser le rôle essentiel des autorités locales dans la gouvernance territoriale. Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante qu'elle entre en tension avec d'importants chantiers de réforme entrepris par ce même gouvernement — notamment ceux portant sur l'aménagement du territoire, la protection des milieux naturels et l'amélioration des processus de consultation — qui exigent de l'État qu'il soit exemplaire dans la cohérence de ses interventions.

Il serait illusoire de croire que l'efficacité puisse être atteinte en faisant l'économie du travail d'intégration territoriale, d'information du public et de collaboration structurée avec les élus municipaux. L'histoire récente démontre que les projets qui négligent ces dimensions se heurtent à des résistances plus importantes, subissent des retards supplémentaires et voient leur acceptabilité sociale compromise.

Le projet de loi n° 5 offre néanmoins une occasion réelle de réfléchir à l'amélioration des mécanismes gouvernementaux de gestion de projet. Certaines propositions ciblées pourraient inspirer des réformes plus larges, susceptibles de renforcer l'efficacité de l'État au bénéfice tant des projets privés que des infrastructures publiques structurantes. Cette perspective mérite d'être approfondie, mais elle ne peut occulter la nécessité fondamentale de respecter les compétences municipales, d'assurer la cohérence territoriale et de préserver les mécanismes qui garantissent la confiance des collectivités.

Dans cette optique, le présent mémoire vise à exposer de manière constructive les conditions nécessaires pour que l'accélération souhaitée des projets stratégiques se réalise dans un cadre équilibré, responsable et conforme aux principes de bonne gouvernance, tout en maintenant la relation partenariale à laquelle le gouvernement du Québec s'est engagé envers les gouvernements de proximité.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

1. Reconnaître et préserver l'autonomie municipale comme fondement de l'action publique

L'autonomie municipale constitue un pilier essentiel de la gouvernance publique québécoise. Elle n'est pas un principe accessoire: elle découle du rôle reconnu aux municipalités et aux MRC comme gouvernements de proximité, responsables d'assurer la cohésion du développement territorial, la qualité du milieu de vie et la gestion quotidienne de la cohabitation entre les usages. Leur rôle est d'autant plus crucial lorsque des projets majeurs, susceptibles de transformer profondément un milieu, sont envisagés.

Plusieurs initiatives menées par le présent gouvernement au cours des dernières années ont d'ailleurs renforcé cette reconnaissance, notamment l'adoption en 2022 d'une première Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, puis la publication en 2024 de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), qui ont engendré un vaste chantier de planification territoriale pour le milieu municipal.

Les municipalités et les MRC ne constituent pas un obstacle à la réalisation des projets prioritaires: elles sont au contraire des partenaires déterminants. Leur expertise en aménagement du territoire, en planification urbaine, en transport local, en gestion des infrastructures et en cohésion sociale leur permet d'anticiper des enjeux que d'autres acteurs ou paliers de gouvernement ne perçoivent qu'à un stade plus avancé, parfois trop tard pour éviter des ajustements majeurs.

Plusieurs expériences récentes ont démontré que l'intervention municipale, loin de ralentir les projets, leur permet au contraire de mieux s'intégrer au territoire, de limiter les conflits d'usage et, ultimement, d'améliorer la qualité du résultat final. Lorsque les municipalités disposent de véritables leviers — notamment à travers leurs processus d'autorisation — elles sont en mesure de dialoguer efficacement avec les promoteurs, d'identifier rapidement les irritants potentiels et de proposer des solutions adaptées au contexte local.

Leur implication active est également susceptible de renforcer la confiance du public dans les projets et de réduire les risques de cynisme ou de contestation. Les municipalités sont, aux yeux de la population, des acteurs crédibles: les marginaliser affaiblirait la légitimité même des décisions prises dans le cadre d'une procédure accélérée.

Réunir les conditions gagnantes pour une collaboration fructueuse

Bien que l'intention du projet de loi n° 5 d'accélérer la réalisation de projets stratégiques soit légitime et partagée par le milieu municipal, le pouvoir de substitution qu'il confère au gouvernement suscite de vives préoccupations. Son utilisation risque de créer un sentiment d'arbitraire et d'alimenter l'idée que les communautés locales sont écartées des décisions qui touchent directement leur territoire. Il est indispensable que les interventions visant à remplacer une décision municipale soient évitées à tout prix, et ne soient déployées qu'en dernier recours.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Diverses conditions doivent donc impérativement être réunies pour éviter l'utilisation du pouvoir de substitution. Tout d'abord, la portée de la procédure accélérée et des allègements législatifs et réglementaires octroyés aux activités qui découlent du projet désigné doit être revue. L'article 23 prévoit que :

« Le gouvernement peut, 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 application. »

Le projet de loi, dans sa forme actuelle, permet de tels allègements aussi longtemps que le projet désigné sera en exploitation. Dans le cas d'un projet minier, la durée de vie moyenne varie considérablement, allant de quelques années à plusieurs décennies, selon la taille du gisement et le type de ressource. Dans d'autres cas, comme celui de grands projets manufacturiers ou énergétiques, l'horizon d'exploitation peut toutefois sembler indéfini.

L'objectif déclaré du projet de loi est d'accélérer la mise en œuvre de projets prioritaires. Or, une fois qu'un projet est construit et opérationnel, la logique d'exception ne se justifie plus. Le cadre accéléré vise à franchir plus rapidement certaines étapes administratives complexes ; il n'a pas vocation à soustraire les promoteurs, durant toute la durée de vie d'une installation, aux normes législatives et réglementaires qui s'appliquent à l'ensemble des activités économiques du territoire. On viendrait ainsi créer un régime parallèle, dérogatoire, qui pourrait demeurer en vigueur pendant des décennies. Cela s'éloigne fondamentalement du principe d'un cadre transitoire et exceptionnel. Un projet bénéficiant d'un régime d'exception permanent pourrait imposer aux municipalités des contraintes importantes sans que celles-ci puissent s'appuyer sur les balises réglementaires habituelles pour intervenir. Cela minerait directement l'autonomie municipale, mais surtout, la capacité des élus de protéger la qualité du milieu de vie. L'article 23 doit donc être modifié, afin qu'il ne s'applique pas aux activités qui découlent d'un projet désigné à la suite de sa réalisation.

Recommandation n° 1 : Limiter la portée de l'article 23 à la réalisation d'un projet désigné, et en exclure l'exercice d'activités qui en découlent à la suite de sa réalisation.

En outre, l'article 45 du projet de loi permet au gouvernement de tenir lieu de toute autorisation municipale requise si la municipalité n'a pas statué dans les délais fixés à l'échéancier (art. 11) ou si elle a imposé une condition « jugée inopportune ». Or, cette dernière expression n'est ni définie ni balisée, conférant à ce pouvoir une marge d'appréciation très large pour écarter des conditions municipales adoptées dans l'exercice normal de leurs compétences. En effet, les conditions municipales accompagnant une autorisation poursuivent des finalités d'intérêt public. Leur contournement devrait s'accompagner de justifications sérieuses. En l'absence de critères explicites, la perception d'arbitraire sera renforcée. Pour concilier l'objectif d'accélération avec la protection de l'intérêt public local, la loi devrait définir et baliser la notion de « condition inopportune » au moyen de critères clairs.

Recommandation n° 2 : Définir dans l'article 45 des critères pour encadrer la notion de « condition inopportune », sur lesquels le gouvernement devra s'appuyer pour justifier l'utilisation du pouvoir de substitution.

Le projet de loi prévoit également que l'échéancier d'analyse des projets doit être établi en concertation avec les municipalités (art. 11), et que celles-ci peuvent être appelées à fournir rapidement de l'information au

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

ministre (art. 21). Si ces dispositions témoignent d'une volonté d'arrimer l'action gouvernementale avec la réalité locale, elles exigent néanmoins que les délais imposés soient réalistes et proportionnés aux capacités administratives des municipalités et des MRC. Plusieurs d'entre elles ne disposent pas de ressources spécialisées suffisantes pour répondre à des demandes complexes dans des délais restreints. Il serait inéquitable de leur transférer des responsabilités supplémentaires sans leur offrir l'appui financier nécessaire pour les assumer adéquatement. La réalisation d'études supplémentaires ou l'embauche d'experts sera indispensable dans certains cas pour assurer une collaboration efficace et équitable avec les promoteurs, dont les moyens sont considérablement plus importants.

Recommandation n° 3 : Prévoir des délais réalistes qui tiennent compte des capacités et ressources des municipalités pour les échéanciers d'autorisation qui seront établis en concertation.

Recommandation n° 4 : Rendre disponible des aides financières pour les municipalités qui devraient solliciter des expertises externes pour réaliser des études liées à des considérations municipales pour le déploiement du projet.

2. Assurer une communication efficace et continue pour une gestion de projet réussie

La mise en œuvre de projets désignés exige une circulation fluide et constante de l'information entre le gouvernement, le promoteur et les gouvernements de proximité. Une communication insuffisante ou tardive affaiblit la capacité des municipalités à analyser les enjeux, à anticiper les impacts et à assurer une collaboration efficace pour accélérer la réalisation du projet. Le délai minimal de 30 jours prévu pour formuler des commentaires à la suite de l'avis de désignation projeté dans la *Gazette officielle du Québec* ne permet pas, à lui seul, d'assurer un examen rigoureux d'un projet d'envergure. Une transmission d'informations plus en amont est donc essentielle.

Recommandation n° 5 : Consulter les municipalités concernées dès l'étape de la première étude par le ministre visant à recommander au gouvernement de désigner le projet comme étant d'intérêt national.

En permettant au gouvernement de tenir lieu d'autorité municipale, le projet de loi n° 5 retire aux municipalités leur principal levier d'intervention auprès des promoteurs, soit le pouvoir d'émission des permis. Or, ce levier est souvent la seule occasion pour la municipalité de faire valoir — de manière rigoureuse et constructive — des préoccupations essentielles liées à la sécurité, à l'intégration harmonieuse du projet ou à la protection du milieu de vie. En outre, l'accès à un interlocuteur clairement identifié du côté du promoteur permet d'agir rapidement lorsque des ajustements opérationnels sont nécessaires, notamment en matière de transport, de circulation ou de logistique de chantier. Des mécanismes doivent être prévus pour contrecarrer ces effets et assurer l'établissement d'un canal de communication privilégié entre le promoteur du projet désigné et les municipalités concernées.

Recommandation n° 6 : Faciliter l'établissement d'un canal de communication direct entre le promoteur du projet et les municipalités concernées dès la publication de l'avis de désignation projetée pour assurer le déploiement efficace du projet désigné dans son milieu d'accueil.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Les expériences récentes démontrent également l'importance de la continuité du dialogue avant, pendant et après la réalisation du projet, y compris lorsque le projet est finalement annulé ou reporté. En effet, un projet qui est abandonné à la suite de travaux préparatoires continue d'engendrer des impacts à l'échelle locale. Lorsqu'une municipalité ne dispose pas d'informations sur l'évolution d'un site, les travaux réalisés ou les risques potentiels, elle se trouve dans l'impossibilité de planifier son territoire adéquatement ou d'adopter des mesures de sécurité appropriées. Il est donc recommandé d'instaurer des mécanismes formels de communication pour chaque projet dont la désignation est envisagée, tels qu'un comité de suivi agile réunissant les parties prenantes concernées. Une telle instance permettrait de maintenir un dialogue constant, d'assurer un suivi transparent des travaux et de résoudre rapidement les enjeux qui surviennent en cours de réalisation.

Recommandation n° 7 : Mettre en place un comité tactique réunissant les parties prenantes concernées, chargé d'assurer une coordination soutenue avant la désignation du projet, tout au long de sa réalisation et des activités nécessaires à celle-ci, ainsi qu'en cas d'abandon du projet, et ce, aussi longtemps que les besoins du milieu l'exigeront.

3. Ne pas faire l'économie de la transparence et de la participation citoyenne

L'acceptabilité sociale des projets d'envergure nationale repose sur une information transparente et sur l'existence de mécanismes crédibles permettant à la population de comprendre, d'évaluer et de commenter les projets qui transforment son milieu de vie. Les municipalités, en tant que premier interlocuteur de la population, ne peuvent être écartées de ce rôle sans affaiblir la confiance du public et sans accroître les risques de contestation. Elles doivent donc avoir la possibilité d'initier, au besoin, des mécanismes de consultation locale, qui sont attendus et connus de leur communauté, et qui permettent de prendre en compte des enjeux de voisinage, de circulation, d'environnement ou de cohésion sociale qui échappent souvent aux analyses centralisées.

Recommandation n° 8 : Permettre la tenue de consultations d'initiative municipale et des délais suffisants à cet effet, avec la pleine collaboration des instances gouvernementales et du promoteur, si les municipalités concernées en font la demande.

Une communication factuelle et complète est essentielle pour éviter la circulation d'informations partielles ou contradictoires, particulièrement en matière d'impacts environnementaux et de conditions d'exploitation d'un projet. Tout en améliorant l'efficacité des processus gouvernementaux, tant les municipalités que leurs citoyennes et citoyens s'attendent à ce que les ministères compétents disposent de l'autonomie nécessaire pour mener les analyses requises et présenter des conclusions fiables. En l'absence d'un exercice rigoureux, les communautés se tournent vers d'autres sources d'expertise, ce qui accentue la méfiance et complique la mise en œuvre des projets.

Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) occupe, à cet égard, une place cruciale. Son indépendance, la rigueur de ses processus et la crédibilité dont il jouit constituent des éléments essentiels au maintien de la confiance du public. Toute mesure visant à réduire la portée, la durée ou l'intégrité de ses

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

travaux risque d'être perçue comme une diminution de la transparence gouvernementale. Consentir à des raccourcis pour des projets d'envergure crée en effet une perception d'opacité et donne l'impression que la transparence est une variable ajustable, plutôt qu'un principe. Le choix d'écarter ou de restreindre la tenue d'audiences publiques ne conduit pas à un gain d'efficacité réel ; au contraire, l'expérience démontre qu'un manque de consultation engendre souvent des tensions locales, des mobilisations citoyennes et, ultimement, des délais supplémentaires.

Recommandation n° 9 : Préciser dans la loi qu'un mandat sera systématiquement confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement pour tout projet désigné.

Recommandation n° 10 : Modifier l'article 30 afin d'inclure dans le mandat au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement la période d'information du public prévue au troisième alinéa de cet article 31.3.4. de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Les promoteurs eux-mêmes bénéficient de tels processus. Les entreprises qui ont réussi à instaurer des relations harmonieuses avec les milieux d'accueil sont celles qui ont investi dans des démarches de communication continue, d'écoute active et d'adaptation de leurs projets. Les initiatives qui, au départ, suscitaient des tensions, ont pu évoluer vers des approches plus collaboratives lorsque des espaces de dialogue ont été développés.

Le gouvernement, les municipalités, les experts, les promoteurs et les citoyens ont chacun une responsabilité à assumer dans la compréhension, l'évaluation et l'intégration des projets. En préservant des mécanismes solides de participation citoyenne, le projet de loi garantirait non seulement un meilleur ancrage local des projets, mais aussi une mise en œuvre plus harmonieuse, plus efficace et plus durable.

4. Formaliser un partage équitable des coûts et des impacts financiers liés aux projets désignés

La réalisation de projets d'envergure nationale entraîne des répercussions importantes sur les finances et les capacités opérationnelles des municipalités d'accueil. Celles-ci doivent souvent adapter leurs infrastructures, planifier l'arrivée de nouveaux travailleurs, soutenir une pression accrue sur le réseau routier, le logement ou les services d'urgence, et assumer les coûts associés à la coordination locale du projet. Pour plusieurs municipalités, ces obligations dépassent largement leur marge de manœuvre budgétaire.

Il est donc essentiel que les retombées fiscales — notamment les revenus liés aux permis et à la taxation foncière — demeurent pleinement accessibles aux autorités locales afin de compenser les investissements substantiels qu'elles doivent réaliser. Il s'agit d'un minimum pour garantir que les milieux d'accueil captent une part des bénéfices pour couvrir les charges supplémentaires assumées à court, moyen et long terme. Dans bien des cas, le travail de planification des municipalités et des MRC s'étend bien au-delà de la durée d'exploitation des projets. Une telle approche permet de soutenir la résilience financière des municipalités, d'éviter que les impacts soient indûment transférés aux contribuables locaux et d'assurer une meilleure intégration des projets désignés au territoire.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Recommandation n° 11 : Garantir le paiement par le promoteur du projet désigné de tout frais associé à la réglementation municipale, incluant les frais de permis et les taxes foncières.

Certains projets nécessitent également des investissements considérables en infrastructures — réseau routier, conduites d'eau, traitement des eaux usées, aménagements urbains — dont les coûts excèdent largement la capacité financière locale. Dans un contexte où le gouvernement déploie des efforts considérables pour attirer ou soutenir les promoteurs, il serait incohérent que les municipalités soient laissées à elles-mêmes pour négocier des aménagements essentiels à la réalisation du projet. Afin d'assurer un traitement équitable des collectivités, un mécanisme formel de partage des coûts doit être instauré entre le promoteur, le gouvernement et les municipalités. Il doit être précédé d'une analyse d'impacts socioéconomiques pour toute municipalité touchée.

Recommandation n° 12 : Prévoir dans la loi un mécanisme formel et obligatoire de répartition des coûts associés au projet désigné entre les parties concernées, fondé sur une analyse préalable et exhaustive des dépenses anticipées, notamment celles liées à l'aménagement du territoire, à l'adaptation des infrastructures municipales et aux besoins opérationnels découlant de la mise en œuvre du projet.

5. Assurer des protections territoriales suffisantes et un aménagement cohérent

L'autorisation de travaux préparatoires avant même l'octroi de l'autorisation gouvernementale, telle que le permet le projet de loi, appelle à la vigilance. Si de tels travaux peuvent être admis, ils doivent impérativement être encadrés par des conditions strictes, notamment en matière de réversibilité. Des garanties financières substantielles et adaptées au type d'intervention sont nécessaires pour s'assurer qu'un site puisse véritablement être remis en état advenant qu'un projet n'obtienne pas l'autorisation finale ou ne soit annulé.

Recommandation n° 13 : Prévoir dans la loi l'exigence de garanties financières suffisantes pour la remise en état dans le cas où des travaux préparatoires seraient permis avant l'adoption du décret officialisant l'autorisation du projet.

En outre, l'article 14 du projet de loi, qui énumère les conditions préalables à l'octroi d'une autorisation, mérite d'être précisé afin de renforcer la prévisibilité et la rigueur du processus. Bien que le promoteur doive fournir divers renseignements, garanties financières, preuves de solvabilité et engagements de conformité, le libellé actuel — selon lequel ces exigences « sont ou pourront être respectées » — introduit une marge d'interprétation qui pourrait affaiblir la portée réelle des obligations imposées. L'intégration explicite de délais obligatoires contribuerait à limiter les zones d'ambiguïté, à éviter les dérapages observés notamment dans d'autres dossiers industriels et à garantir que les collectivités disposent de garanties tangibles quant à la capacité du promoteur de répondre rapidement et pleinement aux exigences réglementaires.

Recommandation n° 14 : Préciser dans l'article 14 les délais obligatoires que le promoteur du projet désigné devra respecter pour répondre aux exigences requises.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

D'autre part, les dispositions relatives au secteur minier prévues à l'article 46 du projet de loi soulèvent des préoccupations quant à la rigueur des protections territoriales. En permettant qu'une autorisation remplace un bail minier avant l'approbation du plan complet de réaménagement et de restauration ainsi que de la garantie financière définitive, le régime proposé s'écarte des exigences récemment renforcées dans le domaine minier. Même si une version préliminaire du plan et une garantie provisoire sont exigées, cette approche demeure préoccupante, puisque la restauration des sites et la sécurisation financière qui l'accompagne constituent des éléments centraux de l'acceptabilité sociale des projets extractifs. Afin d'assurer la prévisibilité et la transparence nécessaires, il serait souhaitable que les délais applicables à l'approbation finale du plan et au dépôt de la garantie soient courts, et explicitement inscrits dans la loi.

Recommandation n° 15 : Préciser dans l'article 46 les délais rapides que l'autorisation doit prévoir pour l'approbation du plan de réaménagement et de restauration et l'offre d'une garantie financière conformément à la Loi sur les mines.

Il importe également d'ajuster les exigences gouvernementales afin qu'elles reflètent les réalités propres aux projets désignés et aux régions qui les accueillent. Dans plusieurs milieux, notamment ceux confrontés à une forte activité industrielle ou minière, les municipalités doivent composer avec des besoins urgents en infrastructures, en logements ou en services. Or, certaines obligations actuelles, telles que celles issues des orientations gouvernementales en aménagement du territoire, limitent leur capacité à s'adapter rapidement à ces besoins, malgré l'arrivée de projets qui génèrent des pressions considérables sur le territoire. Par exemple, une municipalité confrontée à la nécessité de loger rapidement un afflux de travailleurs temporaires ne pourra pas nécessairement le faire en densifiant son centre-ville. Pour permettre aux collectivités d'optimiser les retombées locales tout en préservant la qualité du milieu de vie, il est essentiel qu'elles disposent de la flexibilité nécessaire pour ajuster leur planification territoriale en temps opportun.

Recommandation n° 16 : S'assurer que l'ensemble des ministères ajustent leurs attentes et exigences à l'endroit des municipalités concernées en cohérence avec les impacts du projet désigné, notamment en regard des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

6. Des propositions porteuses pour une meilleure efficacité de l'État

Les retards observés dans de nombreux projets récents démontrent que les principaux goulots d'étranglement se situent bien souvent au sein des processus gouvernementaux eux-mêmes. Certains projets n'exigent aucune modification réglementaire locale, mais échouent en raison de difficultés d'interprétation ou de lenteurs administratives entre ministères. Dans d'autres cas, des décisions prises à l'échelle provinciale ou fédérale entraînent des délais susceptibles de compromettre la viabilité économique même du projet. Plusieurs exemples récents illustrent qu'un manque de coordination interministérielle peut suffire à mettre en péril des investissements majeurs, ou à faire en sorte que ceux-ci n'arrivent pas à maturité au moment opportun pour le marché.

Ces obstacles sont bien connus des municipalités, qui se heurtent à la multiplication des normes gouvernementales et à des séquences d'autorisation complexes entre divers ministères pour des projets

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

importants pour les communautés. L'absence d'un mécanisme intégré de coordination gouvernementale contribue régulièrement à retarder des projets pourtant prioritaires pour le Québec, et cela, indépendamment de la volonté ou de la capacité des gouvernements locaux de faire avancer les dossiers. L'optimisation proposée dans ce projet de loi par la coordination de l'ensemble du processus par un seul ministre responsable pourrait ainsi inspirer des réformes gouvernementales en faveur d'une plus grande efficacité, qui bénéficierait à d'autres projets cruciaux pour le développement économique du Québec à l'échelle municipale.

Recommandation n° 17 : S'inspirer de l'optimisation proposée liée à la coordination du processus d'autorisation par un seul ministre responsable pour guider des réformes gouvernementales en faveur d'une plus grande efficacité afin de favoriser des projets structurants à l'échelle municipale.

PRÉSENTÉ À : La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec

Conclusion

Le projet de loi n° 5 traduit une volonté manifeste et légitime du gouvernement du Québec d'accélérer la réalisation de projets jugés stratégiques pour le Québec. Les gouvernements de proximité partagent cet objectif et reconnaissent l'importance d'une meilleure efficacité des processus. Toutefois, l'accélération ne saurait justifier l'affaiblissement de l'autonomie municipale ni la mise à l'écart des mécanismes qui garantissent la cohérence de l'aménagement du territoire, la transparence des processus et la confiance des communautés.

Plusieurs dispositions du projet de loi nécessitent des ajustements afin d'assurer un équilibre entre les impératifs économiques et les principes de gouvernance et d'aménagement dont le Québec s'est doté. La clé de l'efficacité recherchée réside moins dans la réduction des exigences et l'abolition de l'autonomie municipale que dans l'amélioration de la gouvernance et de la gestion de projet par le gouvernement, notamment par une participation active des parties prenantes, dont les municipalités et les MRC, qui disposent d'une expertise opérationnelle agile et d'une connaissance fine du milieu. Les projets historiques visés par ce projet de loi ne peuvent et ne doivent pas être vus uniquement comme des opportunités d'investissement : ils sont aussi des vecteurs de transformation profonde des milieux de vie pour les communautés qui les accueilleront.

Enfin, le projet de loi n° 5 offre l'occasion de réfléchir à une meilleure coordination gouvernementale, dont pourraient bénéficier d'autres projets structurants, publics comme privés. Une mise en œuvre réussie repose sur un partenariat réel avec les municipalités, qui doivent être considérées non comme de simples instances consultées, mais comme des acteurs essentiels de la réussite territoriale. En suivant ces principes, le Québec pourra accélérer ses projets stratégiques tout en préservant la rigueur, la transparence et l'équilibre nécessaires à une gouvernance territoriale responsable.



POUR DE PLUS AMPLES
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ
COMMUNIQUER AVEC :

Mme Valérie Fortin
Conseillère aux politiques

Tel. : 514 282-7700, poste 272
Courriel : vfortinmq.qc.ca

2020, boulevard Robert-Bourassa
Montréal (QC) H3A 2A5