

Consultations particulières sur 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*

Mémoire de la Ville de Laval



Table des matières

Mise en contexte	3
1. Implication des municipalités	4
1.1 Rôle et délais d'exécution	4
1.2 Pouvoirs supplémentaires accordés	4
2. Consultations publiques	6
2.1 Délai de consultation après publication dans la <i>Gazette officielle du Québec</i>	6
2.2 Portée des consultations	6
3. Exemplarité et transparence gouvernementales	8
4. Protection du territoire agricole	9
5. Protection du patrimoine bâti	10
6. Zones d'exception	11
Conclusion	12
Annexe 1 Synthèse des recommandations	14

Mise en contexte

À titre de gouvernements de proximité, les municipalités disposent de pouvoirs importants en matière d'aménagement du territoire. Ces pouvoirs ont été confirmés, voire renforcés par différentes lois et réglementations adoptées au cours des dernières années et peuvent aujourd'hui être considérés comme l'un des principaux modes d'expression de l'autonomie municipale. Face à ce constat, la Ville de Laval en appelle à la prudence quand vient le temps de modifier les règles du jeu les concernant.

Par conséquent, si elle reconnaît la pertinence du projet de loi n° 5 et le fait d'alléger les processus permettant la réalisation de projets prioritaires et d'envergure nationale, elle juge tout aussi important de bien baliser la manière dont ces derniers seront autorisés.

La nouvelle législation proposée soulève à ce sujet quelques préoccupations auxquelles il importe de répondre. Afin de favoriser une mise en œuvre efficiente, la Ville suggère donc l'introduction d'un certain nombre de précisions et d'ajustements au projet de loi soumis à la consultation.

Les recommandations mises de l'avant portent principalement sur :

- 1) l'implication des municipalités dans le cadre de l'application de la loi ;
- 2) les délais et la portée des consultations publiques envisagées ;
- 3) l'exemplarité et la transparence gouvernementale requises tout au long du processus d'autorisation ;
- 4) les mesures à prendre pour assurer la protection du territoire agricole ;
- 5) les balises nécessaires à la protection du patrimoine bâti ;
- 6) la définition des zones d'exception.

1. Implication des municipalités

Les municipalités jouent un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire. Leur connaissance fine du milieu permet souvent d'identifier les bons moyens de mise en œuvre et d'assurer une insertion réussie des projets au sein d'une trame urbaine déjà bien établie. Les dispositions normatives qu'elles mettent en place permettent aussi de créer un cadre de vie agréable pour les citoyens et les citoyennes.

1.1 Rôle et délais d'exécution

Or, dans sa volonté d'accélérer les choses, le projet de loi n° 5 pourrait diminuer considérablement le rôle et les compétences des municipalités en termes d'aménagement du territoire. Le flou entourant le rôle qui leur est confié aux différentes étapes du processus pourrait notamment avoir certains impacts.

Pour cette raison, la Ville de Laval recommande de :

- **Revoir le libellé du projet de loi pour mieux définir le rôle que les municipalités seront appelées à jouer lors de l'élaboration de l'échéancier pour l'octroi d'autorisation d'un projet désigné comme prioritaire ou d'envergure nationale (art. 11) et lors de la définition des conditions, modalités, exigences ou interdictions assorties à cette autorisation (art. 14, paragraphe 2).**

De la même manière, en raison des ressources financières et humaines limitées des municipalités et du fait que les équipes en place sont déjà fort sollicitées, le législateur est invité à :

- **Spécifier les délais à l'intérieur desquelles une réponse sera attendue de la part des municipalités aux différentes étapes du processus et à s'assurer que les délais établis soient raisonnables (art. 14 et 21).**

1.2 Pouvoirs supplémentaires accordés

Parce qu'elles sont en première ligne, les municipalités sont des alliées essentielles pour la concrétisation et la mise en œuvre cohérente de projets d'envergure sur leur territoire. Le projet de loi à l'étude devrait tenir compte de cette réalité. Ainsi, plutôt que d'accorder au gouvernement le pouvoir de « modifier l'application de toute disposition d'une loi visée à l'annexe I ou d'un règlement pris pour son application » (art.23), la Ville de Laval est d'avis qu'il serait préférable :

- **D'ajuster le contenu du projet de loi afin d'exiger une collaboration serrée avec les municipalités dont le territoire sera traversé ou impacté par des projets désignés prioritaires ou d'envergure nationale.**

Dans la même optique, et contrairement à ce qui est prévu à l'article 40 du projet de loi, il est souhaité que :

- **Les dispositions relatives à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soient maintenues lorsque les projets désignés sont portés par le gouvernement ou l'un de ses mandataires ou encore qu'un mécanisme de concertation soit prévu avec les municipalités pour tout projet de cette nature.**

Nous souhaitons également sensibiliser le gouvernement au risque que présente le fait de soustraire le règlement d'une municipalité à l'ensemble des règles prévues dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* comme le prévoient les articles 43 et 44 du projet de loi. Ces règles balisent non seulement l'adoption d'un projet de règlement, mais aussi la manière dont sont effectués l'avis de motion, la consultation publique, le processus d'approbation référendaire, ainsi que la publication des avis publics. Bien que nous comprenions l'objectif du gouvernement d'accélérer l'approbation de ce type de projet, force est de constater que la

proposition législative sur la table diminuera la transparence du processus de modification réglementaire, et ce, au détriment de l'acceptabilité sociale.

Dans le souci de préserver la contribution des municipalités, de respecter les pouvoirs dont elles disposent en ce qui a trait au développement de leur territoire et de préserver la qualité de la relation établie avec leur population, il est aussi fortement recommandé de :

- **Revoir le libellé de l'article 45 pour établir dans quelles circonstances le gouvernement pourra octroyer une autorisation sans l'accord de la municipalité et définir ce qui est entendu par « condition inopportune ».**

Tel que formulé actuellement, le simple fait de juger une condition d'inopportune semble difficile d'application.

L'article 45 précise en outre que le gouvernement peut désigner l'autorité responsable de veiller à l'application de ces modifications ou de ces conditions, ce qui sous-entend le suivi du chantier et les inspections nécessaires pour y parvenir. Advenant que la municipalité soit désignée par le gouvernement comme l'autorité responsable pour effectuer un tel suivi, nous soumettons respectueusement au législateur le fait que la municipalité devra absolument obtenir copie de l'ensemble de la documentation détaillée relative aux projets (plans de construction, études, etc.) ainsi que le détail de l'autorisation gouvernementale pour accomplir cette mission.

2. Consultations publiques

La consultation des parties prenantes et des citoyens permet la bonification d'un projet, tout en assurant une adhésion aux objectifs du gouvernement et du promoteur. Au fil des décennies, différentes lois ou réglementations ont été adoptées pour baliser ces exercices. Bien que perfectibles, les mécanismes et les processus introduits par ces lois et règlements ont fait leurs preuves. Certaines dispositions du projet de loi tendent toutefois à les remplacer ou du moins à limiter leur portée.

2.1 Délai de consultation après publication dans la *Gazette officielle du Québec*

Tel que formulé actuellement, l'article 6 du projet de loi prévoit qu'un délai minimal de 30 jours soit accordé aux parties prenantes et aux citoyens désireux de transmettre leurs commentaires à la suite de la publication, dans la *Gazette officielle du Québec*, d'un avis de désignation de projet considéré comme prioritaire et d'envergure nationale au sens de la nouvelle loi. La Ville de Laval souhaite sensibiliser le législateur au fait, qu'en raison de l'envergure et la complexité des projets visés par le gouvernement du Québec, ce délai semble court et pourrait constituer un obstacle à une réelle implication des différentes parties prenantes.

2.2 Portée des consultations

Dans sa forme actuelle, le projet de loi prévoit que les mécanismes de consultation publique prévus dans différentes lois et réglementations (annexe 1) soient remplacés par un mandat d'audience publique confié au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (art. 30).

De l'avis de la Ville de Laval, ce choix minimise les efforts de consultation tout au long du processus et par conséquent, le réel apport des citoyens et des parties prenantes au projet. Il n'offre pas non plus de garanties véritables quant à la portée des analyses d'impacts effectuées.

La mission du BAPE fait effectivement en sorte que cette instance est dédiée principalement à l'évaluation et à l'examen des impacts sur l'environnement, sans nécessairement s'attarder à d'autres thématiques. Or, de par leur nature, les projets désignés comme étant prioritaires et d'envergure nationale en vertu de la loi projetée pourraient avoir un impact non seulement sur l'environnement, mais aussi sur la santé, la sécurité et le bien-être humain, le patrimoine culturel, le territoire agricole et la mobilité. Ne pas en tenir compte serait une erreur.

Ainsi, la Ville considère essentiel de :

- **Clarifier de quelle façon le BAPE prendra en compte tous les enjeux relatifs aux projets désignés prioritaires et d'envergure nationale, à défaut de quoi, la décision de limiter l'analyse d'impacts et les consultations à la seule contribution de cette instance, devrait être revue (art 30).**

Par ailleurs, la Ville déplore que le projet de loi élimine toute possibilité pour les municipalités de mettre en place leurs propres consultations publiques dans le cadre de l'application d'une loi ou d'un règlement. Comme énoncé précédemment, les municipalités ont un rôle de premier plan à jouer en matière d'aménagement et de développement du territoire. À titre de gouvernement de proximité, elles entretiennent également un dialogue constant avec leur population. Les mettre à l'écart ne peut que nuire à l'accessibilité sociale des projets qui pourront potentiellement être visés par ce projet de loi.

C'est pourquoi il s'avère important de :

- **Maintenir la possibilité pour les municipalités de consulter leur population, le tout, à l'intérieur d'un cadre préétabli et en collaboration avec le gouvernement du Québec (art. 30).**

3. Exemplarité et transparence gouvernementales

Au cours des dernières années, un certain nombre de politiques ont été adoptées par le gouvernement du Québec afin de renforcer l'importance accordée au territoire. La Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire en est un exemple concret. À l'instar de plusieurs autres, cette politique véhicule des principes clairs sur la base desquels des orientations gouvernementales ont été élaborées et certaines lois ou réglementations adoptées. Ces principes répondent à des enjeux d'importance tels que les changements climatiques, la représentation citoyenne, la préservation du patrimoine ou encore l'aménagement de milieux de vie de qualité. Ils sont aussi présentés comme des éléments incontournables à prendre en compte en contexte de développement et devraient à ce titre être pris en compte dans le présent projet de loi.

La même logique d'exemplarité et de transparence devrait en outre s'appliquer aux renseignements rendus publics par le ministre lorsqu'un projet est désigné comme prioritaire et d'envergure nationale. Par conséquent, au-delà de ce qu'il est actuellement prévu à l'article 26 du projet de loi, la Ville juge essentiel :

- **D'ajouter à la liste des renseignements rendus publics par le ministre les dérogations accordées à toute loi identifiée à l'annexe 1 ou à tout règlement qui en découle lors de l'autorisation d'un projet (art. 26).**

4. Protection du territoire agricole

L'idée que la zone agricole cultivable du Québec est un patrimoine collectif à conserver et à protéger fait l'objet d'une forte adhésion au sein de la population québécoise. Cela est d'autant plus important, que cette zone représente aujourd'hui seulement 2 % de la superficie totale du territoire québécois.

La Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) est la gardienne de la pérennité de la zone agricole. Son rôle consiste à s'assurer de la protection des activités et du territoire agricoles. Lui retirer cette mission dans le cadre de projets d'envergure structurants pour le Québec reviendrait à réduire son rôle à une protection éparse des terres agricoles, ne permettant pas d'avoir une vision transversale du territoire. En permettant la suppression du processus décisionnel de la CPTAQ, c'est exactement ce que le projet de loi à l'étude risque de générer.

Plutôt qu'une annulation du processus, la Ville de Laval recommande donc de :

- **Réduire les délais de traitement et d'analyse des demandes de dérogation à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* sur lesquelles la CPTAQ doit se prononcer (art. 37).**

De notre point de vue, une telle approche serait plus en adéquation avec la volonté du gouvernement d'accroître le potentiel agricole et l'autonomie alimentaire du Québec mise de l'avant dans la toute récente Politique bioalimentaire 2025-2035.

Dans le même esprit, nous saluons la disposition permettant que des lots ayant fait l'objet d'une exclusion puissent à nouveau être considérés comme faisant partie de la zone agricole cultivable lorsque le projet l'ayant exigé n'est pas réalisé. Il nous semble cependant judicieux de :

- **Préciser, dans le texte de loi, le délai au terme duquel les lots ayant fait l'objet d'une exclusion dans le cadre de l'autorisation d'un projet prioritaire ou d'envergure nationale seront à nouveau considérés comme des territoires protégés en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (art. 37).**

Afin d'assurer une planification du territoire responsable, nous considérons en outre que les MRC devraient faire partie des partenaires consultés ou des instances mises à contribution au regard de toute mesure d'atténuation découlant de l'utilisation d'un lot à des fins autres qu'agricoles ou de son exclusion de la zone protégée.

5. Protection du patrimoine bâti

Le projet de loi déposé propose un régime d'exception pour l'ensemble des autorisations prévues dans la *Loi sur le patrimoine culturel*, et ce, sans aucune distinction. Cela a notamment pour conséquence de retirer toute forme de protection relative au patrimoine bâti, y compris pour les démolitions assujetties à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Aucune législation adoptée antérieurement, même le projet de loi n° 31 — *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, sanctionné en 2024, ne va aussi loin.

La Ville de Laval considère que cette disposition pourrait avoir des effets importants sur la préservation du patrimoine bâti québécois.

Elle propose donc :

- **Prévoir que toute intervention concernant un immeuble patrimonial fasse l'objet d'un avis par des intervenants experts, dont le Conseil du patrimoine culturel du Québec et les conseils locaux ou régionaux de préservation, en plus d'une consultation publique.**

6. Zones d'exception

Dans sa forme actuelle, le projet de loi prévoit que le ministre peut autoriser des travaux préparatoires à la réalisation d'un projet, et ce, même avant qu'il soit formellement désigné comme prioritaire ou d'envergure nationale (art. 12). Les travaux préparatoires demeurent toutefois interdits dans certaines zones ou certains endroits désignés. À titre d'exemple, des travaux préparatoires ne pourraient être réalisés dans un territoire inscrit au registre des aires protégées du Québec en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou encore dans un refuge faunique ou un territoire mis en réserve en vue d'y établir un refuge faunique au sens de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*.

Ces limitations constituent un pas dans la bonne direction. La Ville de Laval considère toutefois que le texte de loi devrait aller plus loin. Plus concrètement, afin d'éviter toute atteinte potentielle aux milieux en voie de protection, il est suggéré de :

- **Interdire les travaux préparatoires dans les secteurs faisant l'objet d'une proposition formelle de création ou d'agrandissement d'un refuge faunique dès la transmission du devis technique au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (art. 27).**

La prise en compte de cette recommandation permettrait notamment que la demande d'agrandissement du refuge faunique de la rivière des Mille-Îles, déposée par la Ville de Laval en partenariat avec Éco-Nature après plusieurs années de travail, puisse poursuivre son cheminement dans l'appareil gouvernemental.

Par ailleurs, considérant que l'adoption d'autres mesures de conservation efficaces (AMCE) peut favoriser la préservation à long terme de la biodiversité à l'extérieur des aires protégées, il pourrait aussi être opportun d'exclure les zones faisant l'objet de telles mesures des secteurs où les travaux préparatoires pourront être réalisés.

La reconnaissance des AMCE étant beaucoup plus rapide que l'inscription au registre d'aires protégées, la Ville de Laval a déjà eu recours à ce procédé pour préserver plusieurs lots municipaux de grande valeur écologique et entend poursuivre en ce sens. Elle n'est pas la seule à l'avoir fait ou à l'envisager. Plusieurs municipalités québécoises y voient, elles aussi, une manière d'aider le Québec à atteindre la cible de 30 % de conservation de son territoire d'ici 2030.

Conclusion

La Ville de Laval reconnaît la pertinence du projet de loi n° 5 et la nécessité de baliser les projets prioritaires ou d'envergure nationale. Tout comme de nombreux autres intervenants, elle juge que la réalisation de tels projets est essentielle au maintien de l'économie québécoise, à plus forte raison dans le contexte de la guerre tarifaire opposant le Canada aux États-Unis.

Il ne fait aucun doute que plusieurs des changements introduits par cette nouvelle législation permettront de réaliser des projets à forte valeur ajoutée et dont les retombées rejailliront sur l'ensemble de la population pendant de nombreuses années.

Les nouvelles dispositions introduites se doivent cependant d'être définies clairement. La très grande majorité des recommandations soumises dans le cadre de ce mémoire visent donc à préciser certains éléments ou à enrichir le cadre législatif proposé.

Elles invitent aussi le législateur à prendre les moyens qui s'imposent pour faire en sorte que les municipalités soient considérées comme des acteurs de premier plan dans la réalisation de ces projets. De notre point de vue, il en va du respect de l'autonomie de ces gouvernements de proximité et de la viabilité même des projets autorisés.



Annexe

Annexe 1

Synthèse des recommandations

Implication des municipalités

Recommandation 1

Revoir le libellé du projet de loi pour mieux définir le rôle que les municipalités seront appelées à jouer lors de l'élaboration de l'échéancier pour l'octroi d'autorisation d'un projet désigné comme prioritaire ou d'envergure nationale (art. 11) et lors de la définition des conditions, modalités, exigences ou interdictions assorties à cette autorisation (art. 14, paragraphe 2).

Recommandation 2

Spécifier les délais à l'intérieur desquels une réponse sera attendue de la part des municipalités aux différentes étapes du processus et s'assurer que les délais établis soient raisonnables (art. 14 et 21).

Recommandation 3

Ajuster le contenu du projet de loi afin d'exiger une collaboration serrée avec les municipalités dont le territoire sera traversé ou impacté par des projets désignés prioritaires ou d'envergure nationale.

Recommandation 4

Maintenir les dispositions relatives à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* lorsque les projets désignés sont portés par le gouvernement ou l'un de ses mandataires ou encore prévoir un mécanisme de concertation avec les municipalités pour tout projet de cette nature.

Recommandation 5

Revoir le libellé de l'article 45 pour établir dans quelles circonstances le gouvernement pourra octroyer une autorisation sans l'accord de la municipalité et définir ce qui est entendu par « condition inopportune ».

Consultations publiques

Recommandation 6

Clarifier de quelle façon le BAPE prendra en compte tous les enjeux relatifs aux projets désignés prioritaires et d'envergure nationale, à défaut de quoi, la décision de limiter l'analyse d'impacts et les consultations à la seule contribution de cette instance, devrait être revue (art 30).

Recommandation 7

Maintenir la possibilité pour les municipalités de consulter leur population, le tout, à l'intérieur d'un cadre préétabli et en collaboration avec le gouvernement du Québec (art. 30).

Exemplarité et transparence gouvernementale

Recommandation 8

Ajouter à la liste des renseignements rendus publics par le ministre les dérogations accordées à toute loi identifiée à l'annexe 1 ou à tout règlement qui en découle lors de l'autorisation d'un projet (art. 26).

Protection du territoire agricole

Recommandation 9

Réduire les délais de traitement et d'analyse des demandes de dérogation à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* sur lesquelles la CPTAQ doit se prononcer (art. 37).

Recommandation 10

Préciser, dans le texte de loi, le délai au terme duquel les lots ayant fait l'objet d'une exclusion dans le cadre de l'autorisation d'un projet prioritaire ou d'envergure nationale seront à nouveau considérés comme des territoires protégés en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (art. 37).

Protection du patrimoine bâti

Recommandation 11

Prévoir que toute intervention concernant un immeuble patrimonial fasse l'objet d'un avis par des intervenants experts, dont le Conseil du patrimoine culturel du Québec et les conseils locaux ou régionaux de préservation, en plus d'une consultation publique.

Zones d'exception

Recommandation 12

Interdire les travaux préparatoires dans les secteurs faisant l'objet d'une proposition formelle de création ou d'agrandissement d'un refuge faunique dès la transmission du devis technique au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (art. 27).