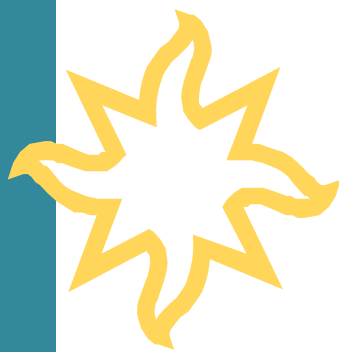


Consultations sur le projet de loi n° 5, *Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale*

Pour une exemplarité législative et environnementale

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec
Février 2026



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION	4
AFFAIBLISSEMENT DES PROCESSUS DE PLANIFICATION, D'APPROBATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES GRANDS PROJETS	5
LES COMPÉTENCES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	5
LA PLACE DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE	7
CONCENTRATION DES POUVOIRS ENTRE LES MAINS DU MINISTRE DES FINANCES	8
AUTORISATION DE TRAVAUX PRÉPARATOIRES AVANT LA FIN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES	9
RÔLE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN URBANISME ET EN ENVIRONNEMENT	10
LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE)	10
ENJEUX ET PERSPECTIVES DES PEUPLES AUTOCHTONES	12
CONCLUSION	13
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	14

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à des standards de qualité élevés et que ceux-ci agissent selon les règles d'éthique énoncées dans leur Code de déontologie.

Son registre compte plus de 1800 membres, y compris les candidats et les candidates à la profession. Les urbanistes interviennent à tous les niveaux de la planification et du contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communautés métropolitaines, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et citoyennes, organismes à but non lucratif, etc.

Le rôle sociétal de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission de protection du public, il appuie son action sur les valeurs d'intégrité, d'excellence, d'audace, d'ouverture et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur les projets de loi, notamment quand ils touchent à la notion de territoire, en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec en bénéficie.

INTRODUCTION

Le 9 décembre dernier, le ministre des Finances, Éric 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*. Inspiré par le projet de loi fédéral C-5, celui-ci a pour objectif de renforcer l'autonomie, la résilience et la prospérité économique du Québec, en créant une voie rapide pour la mise en œuvre de grands projets nationaux, qui contribueraient à la transition énergétique.

L'Ordre reconnaît l'importance de faciliter la mise en œuvre de projets prioritaires et énergétiques pour soutenir l'économie québécoise. Toutefois, l'analyse du projet de loi suscite des préoccupations quant à ses modalités d'application et ses implications pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Par ailleurs, bien que le projet de loi cible un nombre restreint de projets dépassant le seuil du milliard de dollars, la définition de « projet prioritaire et d'envergure nationale » (article 4, paragraphe 1 à 5) repose sur des critères généraux, pouvant ouvrir la voie à une sélection arbitraire de projets.

Pour l'Ordre, il s'agit d'une pièce législative supplémentaire dans ce que certains acteurs, notamment environnementaux, perçoivent comme une dérive gouvernementale menant à l'affaiblissement de plusieurs garde-fous. La recherche d'efficacité, même au nom de la transition énergétique, ne saurait justifier une dilution des meilleures pratiques en planification territoriale et en gouvernance. Et, le renforcement de l'autonomie du Québec doit s'appuyer sur la réalisation de projets durables et justes qui garantissent la protection du territoire, de la biodiversité et de l'environnement.

Le projet de loi n° 5 propose d'instaurer un régime d'exceptions, en prévoyant le contournement d'une trentaine de lois, dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Or, l'État a un devoir d'exemplarité en matière de respect des exigences urbanistiques, notamment au regard de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT adoptée en 2022, et des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), révisées en 2024. Plutôt que de fragiliser les fondements législatifs existants, il serait plus judicieux, pour réduire les délais, d'optimiser les processus administratifs actuels, d'augmenter les ressources humaines et les budgets dédiés à l'évaluation de la conformité des projets, tout en conservant les mêmes objectifs.

Le mémoire de l'Ordre porte sur quatre aspects du texte : l'affaiblissement des processus de planification, d'approbation et de mise en œuvre des grands projets, la concentration des pouvoirs entre les mains du ministre des Finances, l'autorisation de travaux préparatoires avant la fin des évaluations environnementales et la participation publique. Nous débuterons notre analyse sur les dispositions qui touchent la LAU.

AFFAIBLISSEMENT DES PROCESSUS DE PLANIFICATION, D'APPROBATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES GRANDS PROJETS

D'emblée, l'Ordre souhaite rappeler que la LAU repose sur plusieurs principes fondamentaux, dont la responsabilité politique en matière d'aménagement du territoire, le partage des pouvoirs entre les différents acteurs et la concertation en amont de la définition des actions à poser. Or, plusieurs dispositions du projet de loi s'écartent de ces principes.

LES COMPÉTENCES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'article 40 révèle une volonté de déroger, pour les projets désignés, aux principes de la LAU, tel que définis dans l'article 149. Ainsi, les interventions gouvernementales au sens de la LAU ne seraient plus soumises à un examen de conformité. Le ministère responsable de la réalisation des grands projets pourrait contourner la réglementation municipale.

Cette disposition n'est pas inédite. Elle est calquée sur une mesure d'exception présente dans le projet de loi n° 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*¹, puis le projet de loi n° 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*. Déjà à cette époque, l'Ordre avait exprimé de vives inquiétudes face à ce régime d'exception qui tend à normaliser la gouvernance par décret, outre le non-respect des principes d'autonomie municipale et de reconnaissance des gouvernements de proximité. Celle-ci a pourtant été renforcée par l'adoption du projet de loi n° 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*

¹ À noter que le projet de loi n° 61 a été abandonné et remplacé par le projet de loi n° 66, adopté le 10 décembre 2020.

en 2017, et plus récemment avec le projet de loi n° 81, *Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement* en 2025.

À cet effet, nous nous permettons de retranscrire ici un extrait du [mémoire](#) de l'Ordre déposé lors de l'étude du projet de loi n° 66 :

Il s'agit à la fois d'une brèche importante dans le principe de reconnaissance des gouvernements de proximité que sont les municipalités (récemment renforcé par l'adoption du projet de loi n° 122) et à la fois d'une négation des processus de planification. Et ce, alors que ces derniers sont lourdement encadrés par les orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) et sont le fruit d'un long processus de concertation régionale et de négociation.

L'approche du gouvernement, justifiée par un impératif d'accélération, risque de fragiliser la collaboration et la coordination entre les instances municipales et le gouvernement du Québec.

Les articles 41 à 44 du projet de loi donnent en effet l'apparence d'un respect des compétences municipales. La municipalité concernée disposerait d'un délai prévu à l'échéancier pour délivrer les autorisations requises lorsque la réglementation le permet ou pour informer le promoteur que la réglementation municipale fait obstacle à la délivrance des autorisations. Mais, dans le cas où le projet ne respecterait pas la réglementation prévue à la LAU, la municipalité serait amenée à modifier cette réglementation dans des délais accélérés, et ce, sans devoir se conformer aux procédures prévues par cette loi, notamment la consultation publique, l'approbation référendaire ou l'examen de conformité avec le schéma d'aménagement et de développement (SAD). Dans l'éventualité où une municipalité ne délivrerait pas les autorisations dans le délai prévu suivant la transmission de l'avis de projet², une autorisation octroyée par le gouvernement pourrait se substituer à l'autorisation municipale et prévoir les normes d'urbanisme applicables, comme le prévoit l'article 45 du projet de loi. Un tel pouvoir de substitution aurait pour effet de vider la portée des dispositions prévues aux articles 41 à 44.

Si le projet de loi était adopté en l'état, le recours à un tel pouvoir discrétionnaire par le gouvernement, sous couvert d'une situation d'urgence et d'accélération des autorisations, risque d'intégrer les grands projets dans un cadre décisionnel incohérent, dépourvu de vision d'ensemble sur la gestion durable des territoires.

² Ou en cas de désaccord.

À cet égard, nous retranscrivons de nouveau un extrait du [mémoire](#) de l'Ordre sur le projet de loi n° 66, qui comportait des dispositions similaires :

Au bout du compte, les mesures d'accélération [...] portent atteinte, à notre avis, aux principes fondamentaux de la loi actuelle en faisant fi des outils de planification et d'urbanisme, des processus consultatifs et du rôle des élus dans l'examen de la conformité.

Ces mesures risquent d'accroître les bris de conformité aux documents de planification en vigueur et donc mettre à mal les efforts de planification cohérente du territoire déjà insuffisants. Nous craignons que cela porte préjudice à l'image même de ces importants outils qu'on devrait plutôt chercher à renforcer.

La position de l'Ordre n'a pas changé à ce sujet.

→ Recommandation 1 : Retirer l'article 45 du projet de loi afin de maintenir le rôle des municipalités dans l'examen de la conformité et la délivrance des autorisations.

LA PLACE DE LA PLANIFICATION RÉGIONALE

Selon l'Ordre, l'élaboration de grands projets devrait toujours favoriser une approche constructive axée sur la concertation de l'ensemble des intervenants en tenant compte des réalités locales et régionales. Or, le projet de loi entretient un flou quant au rôle et responsabilités des municipalités régionales de comté (MRC), tant au stade des discussions préliminaires liées à l'identification des grands projets qu'à celui de l'évaluation de leurs impacts dans le milieu d'implantation. Exclure l'échelon régionale comporte pourtant un risque de prises de décisions incohérentes et coûteuses, ainsi qu'une intégration peu harmonieuse des projets d'importance dans les milieux de vie.

En écartant la procédure prévue à l'article 149 de la LAU, le gouvernement se soustrait à l'obligation d'assurer la concordance des projets avec les SAD. Or, le SAD est un document de planification qui assure la vision du développement territorial, notamment en matière de gestion des milieux humides et hydriques, de protection des terres agricoles et de cohérence des usages du territoire. Il s'agit aussi d'un levier pour maintenir une cohérence que ce soit en matière d'utilisation du sol, d'urbanisme, de paysages ou de protection des milieux naturels. Dès lors,

l'Ordre estime que la possibilité que la planification d'un grand projet déroge au SAD enverrait un mauvais signal quant à l'importance accordée à la planification régionale. Depuis l'adoption en 2023 du projet de loi n°16, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*, les SAD font l'objet d'un processus d'actualisation. Autoriser des dérogations à ce stade reviendrait à fragiliser, voire à décrédibiliser, un exercice pourtant exigé par le gouvernement et mené en concordance avec les nouvelles OGAT.

De plus, l'article 33 du projet de loi écarte le principe d'interdiction³ prévu par la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* ainsi que par les articles 16 et 17 de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*. Au-delà de l'atteinte à la protection de l'environnement et de la biodiversité, le fait de se soustraire à ces deux lois risque d'engendrer des incohérences avec les Plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH) et, *in fine*, les SAD. En effet, en vertu de ces lois, les MRC sont tenues d'identifier les territoires écologiques et d'intérêt et d'en prioriser la préservation, ce qui renforce la nécessité de respecter ces cadres législatifs.

→ **Recommandation 2 : Garantir la conformité aux outils de planification régionale (Schéma d'aménagement et de développement et Plan régional des milieux humides et hydriques).**

CONCENTRATION DES POUVOIRS ENTRE LES MAINS DU MINISTRE DES FINANCES

Selon le [mémoire déposé au conseil des ministres](#) au sujet du projet de loi n° 5 : « Le ministre des Finances serait responsable de la loi. Il jouerait un rôle central dans cette démarche en agissant comme point de contact principal pour les promoteurs, en coordonnant les analyses et avis des différents ministres, en veillant au respect des échéanciers prévus et en effectuant les arbitrages nécessaires afin d'assurer l'atteinte des objectifs ».

Cette disposition suscite bien sûr des inquiétudes. Si l'objectif du gouvernement d'une meilleure coordination et efficacité est louable, le mécanisme proposé confère au ministre des Finances de larges pouvoirs discrétionnaires pour octroyer les autorisations nécessaires. Selon l'Ordre, le

³ C'est-à-dire réaliser des activités ou des travaux qui affectent une espèce floristique menacée ou vulnérable ou un habitat faunique désigné par règlement, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation du ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec.

gouvernement devrait toujours veiller à une répartition adéquate des pouvoirs au sein des ministères, en s'appuyant en premier lieu sur ceux qui possèdent les expertises nécessaires à l'évaluation et à l'octroi des autorisations.

→ **Recommandation 3 : Préciser les rôles des autres ministères impliqués – ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, etc. – et leur poids dans le processus d'évaluation et d'autorisation des grands projets.**

AUTORISATION DE TRAVAUX PRÉPARATOIRES AVANT LA FIN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

L'Ordre se questionne sur les impacts potentiels de l'allègement des processus en matière d'environnement sur l'intégration harmonieuse des projets dans leur milieu d'insertion.

L'article 27 du projet de loi, qui vise à écarter l'application de l'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), soulève des préoccupations importantes en permettant l'autorisation de travaux préparatoires avant même la fin des évaluations environnementales. Une telle disposition minimise l'empreinte écologique pourtant souvent bien concrète de ces travaux tout en remettant en cause les principes de prévention qui sous-tendent l'évaluation.

Elle compromettrait aussi la capacité du gouvernement à prendre des décisions éclairées. En effet, en autorisant des travaux avant la fin des évaluations environnementales, le gouvernement pourrait créer une impression de *fait accompli*. Une fois les investissements engagés et les travaux amorcés, une pression indue peut s'exercer pour valider le projet, au détriment d'une analyse de ses impacts sur le milieu d'implantation.

De plus, la notion de « travaux préparatoires », tels que définis dans l'article 12 et les articles subséquents, demeure imprécise dans le projet de loi. Aucun critère ne vient encadrer la nature, la portée ou les limites des ceux pouvant être autorisés. Or, certains travaux préparatoires peuvent être intrusifs, voire irréversibles, notamment dans les milieux agricoles, humides ou forestiers. L'Ordre estime essentiel d'introduire des balises claires afin d'assurer un encadrement rigoureux des travaux préparatoires.

Le projet de loi ne prévoit pas non plus de dispositions quant aux obligations de remise en état advenant que le projet ne soit finalement pas réalisé, ce qui soulève des craintes en matière de responsabilité environnementale. L'exemple du projet de Northvolt à Saint-Basile-le-Grand et McMasterville, qui n'a jamais vu le jour, illustre pourtant les risques associés à des aménagements ayant contribué à la destruction de milieux humides pourtant identifiés pour leur forte valeur écologique⁴.

Enfin, l'Ordre rappelle qu'il convient de ne pas confondre vitesse et précipitation. La réussite de grands projets repose sur une préparation et une planification en amont de la prise de décision. Or, le projet de loi confère de larges pouvoirs à l'État tout en imposant peu d'obligations aux promoteurs. Une véritable recherche d'efficacité recommanderait plutôt un renforcement des exigences en matière d'évaluation des impacts et des enjeux socio-environnementaux afin de soutenir des décisions mieux éclairées dès les premières étapes de l'élaboration d'un projet par le promoteur.

- **Recommandation 4 : Préciser de manière explicite la nature et les limites des travaux préparatoires visés à l'article 27 du projet de loi et subordonner leur autorisation à la fin de la procédure d'évaluation environnementale et du projet.**

LE RÔLE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE EN URBANISME ET EN ENVIRONNEMENT

LE BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE)

À l'instar des inquiétudes soulevées par les dispositions concernant la LAU, l'Ordre est préoccupé par l'affaiblissement de la participation du public et du rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), prévues aux articles 28 à 30 du projet de loi.

En limitant la participation publique à la tenue d'audiences publiques sans période d'information préalable telle que prévue au troisième alinéa de l'article 31.3.4 de la LQE, le projet de loi cherche à réduire la portée des mécanismes de consultation. Or, cette période d'information du public est importante puisque le BAPE identifie les observations et les

⁴ Voir [l'article du Devoir](#) « Pas de répit pour la disparition des milieux humides ».

préoccupations dont la pertinence justifie qu'elles soient prises en considération dans l'étude d'impact réalisée par le promoteur.

Par ailleurs, le texte, s'il était adopté en l'état, empêcherait le BAPE de recommander la non-réalisation d'un projet, même lorsque les impacts socio-environnementaux s'avèrent trop importants pour le milieu d'implantation. Une telle restriction viderait l'exercice de consultation de son sens et compromettrait sa crédibilité aux yeux du public. Ce faisant, il affaiblit le rôle du BAPE comme organisme chargé d'éclairer les décisions gouvernementales relatives aux projets susceptibles d'avoir des impacts sur l'environnement. Une telle approche nuirait au gouvernement lui-même, le privant de précieux éléments de réflexion.

L'Ordre insiste donc sur l'importance de préserver les processus de consultation publique, incluant la période d'information, afin que le public puisse se prononcer en toute connaissance de cause. À l'instar de sa position exprimée lors de l'étude du projet de loi n° 66, l'Ordre souhaite rappeler certains éléments de son [mémoire](#), dont la pertinence demeure entière dans le contexte du présent projet de loi :

L'Ordre trouve notamment inquiétant que le projet de loi n° 66 limite à plusieurs égards la participation du public et le rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans l'évaluation des projets. Les enjeux d'acceptabilité sociale sont plus que jamais dans l'air du temps et là encore, la pandémie n'y change rien.

Rappelons que le Québec a été un pionnier en 1978 avec la mise sur pied du BAPE, suscitant l'envie et l'imitation de plusieurs pays. L'organisme, connu et reconnu de la société civile, permet un mécanisme d'information et de consultation en matière d'environnement éminemment démocratique, puisque les audiences publiques sont ouvertes à tous les citoyens et à tous les organismes. Surtout, il permet la plupart du temps de bonifier les projets et d'éviter des oppositions par la suite.

D'ailleurs, le BAPE rappelait lui-même en 2023, lors de son 45^e anniversaire, que sa mission restée ancrée dans la participation publique, la confiance et la transparence :

Depuis 1978, le BAPE a permis à des centaines de milliers de personnes de toutes les régions du Québec de faire entendre leur voix librement dans le cadre d'un processus participatif neutre, indépendant, respectueux et transparent où leurs points de vue résonnent. À travers les 58 254 pages que contiennent les 372 rapports produits, les

préoccupations citoyennes ont contribué à enrichir l'analyse des commissions d'enquête et à façonner les avis qu'elles formulent au gouvernement⁵.

Prendre le temps de faire les réflexions dans les règles de l'art en amont permet souvent de gagner du temps par la suite.

→ **Recommandation 5 : Maintenir la période d'information et renforcer la portée du mandat octroyé au BAPE afin de favoriser l'acceptabilité sociale des grands projets.**

ENJEUX ET PERSPECTIVES DES PEUPLES AUTOCHTONES

Enfin, l'Ordre salue les références aux peuples autochtones dans les articles 2, 3 et 4 du projet de loi en soulignant la prise en compte des intérêts des communautés autochtones et l'obligation de les consulter « de manière distincte, lorsque les circonstances le requièrent ». Néanmoins, il juge essentiel de rappeler l'importance de garantir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones afin d'éviter les écueils de la précipitation.

→ **Recommandation 6 : S'assurer que les droits des peuples autochtones soient réaffirmés et respectés à toutes les étapes du processus décisionnel.**

⁵ Voir le [communiqué de presse](#) du BAPE au sujet de son 45^e anniversaire.

CONCLUSION

L'Ordre tient à réitérer ses inquiétudes concernant ce projet de loi qui confère un large pouvoir discrétionnaire au gouvernement et risque de porter atteinte à la protection de l'environnement.

L'État devrait s'imposer l'exemplarité afin de garantir une cohérence et une transparence dans sa prise de décision en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. L'Ordre insiste sur la nécessité de maintenir les procédures de consultations publiques et toutes autres mesures qui assurent un développement du territoire durable. Les avancées en matière de gestion du territoire — dont les efforts de planification, de concertation et l'acceptabilité sociale — devraient en effet être utilisées comme des leviers pour assurer la réalisation de projets structurants pour le Québec. De plus, prendre le temps de réfléchir et planifier en amont les projets permet de gagner du temps par la suite.

Qui plus est, la mise en œuvre de grands projets ne doit pas reléguer au second plan les grandes crises qui nous affectent et qui devraient être la priorité : climatique, environnementale, sociale et de la biodiversité. Il en va de « la résilience » du Québec, telle que mentionnée à l'article 1 du projet de loi.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Retirer l'article 45 du projet de loi afin de maintenir le rôle des municipalités dans l'examen de la conformité et la délivrance des autorisations.
- **Recommandation 2** : Garantir la conformité aux outils de planification régionale (Schéma d'aménagement et de développement et plan régional des milieux humides et hydriques).
- **Recommandation 3** : Préciser les rôles des autres ministères impliqués – ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, etc. – et leur poids dans le processus d'évaluation et d'autorisation des grands projets.
- **Recommandation 4** : Préciser de manière explicite la nature et les limites des travaux préparatoires visés à l'article 27 du projet de loi et subordonner leur autorisation à la fin de la procédure d'évaluation environnementale et du projet.
- **Recommandation 5** : Maintenir la période d'information et renforcer la portée du mandat octroyé au BAPE afin de favoriser l'acceptabilité sociale des grands projets.
- **Recommandation 6** : S'assurer que les droits des peuples autochtones soient réaffirmés et respectés à toutes les étapes du processus décisionnel.

RÉDACTION

Lise Walczak

Conseillère aux affaires publiques et gouvernementales