



CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté à la
Commission des
finances publiques

Mémoire

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

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

11 février 2026



**Centre québécois du droit de
l'environnement**

5248, Boul. Saint-Laurent,
Montréal, Québec, Canada
H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org

**Reproduction d'extraits de ce document permise
en citant la source de la façon suivante**

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Mémoire présenté à la Commission des finances
publiques, dans le cadre de la consultation
particulière sur le projet de loi 05, 11 février 2026.

Présentation
DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT
DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le Centre québécois du droit de l'environnement joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

Table des matières

Survol de la position du CQDE	5
1. Délégation excessivement large des pouvoirs à l'exécutif sans balises suffisantes	6
1.1. Octroi d'un pouvoir de désigner les projets sans balises claires	7
1.2. Octroi d'un pouvoir d'autorisation au gouvernement sans balises suffisantes et sans mécanismes effectifs de reddition de compte	9
1.3. Octroi au gouvernement d'un pouvoir non balisé d'écartier une multitude de normes applicables, notamment environnementales	10
Risque d'impacts majeurs sur la protection de l'environnement	11
Illustration de l'incertitude engendrée par les articles 22 et 23	12
2. Insuffisance de mécanismes de reddition de compte et de surveillance	15
3. Limitation du rôle du public et des instances spécialisées dans la prise de décision du gouvernement	17
3.1. Affaiblissement de la participation du public	17
3.1.1. Pouvoir discrétionnaire d'autoriser des travaux préparatoires avant l'évaluation du projet et les consultations publiques	17
3.1.2. Insuffisance de l'accès à l'information	19
3.1.3. Réduction des opportunités du public de se faire entendre	22
3.2. Affaiblissement de la contribution des différentes instances spécialisées	23
4. Atteinte à l'autonomie des municipalités	25
Conclusion	28

Survol de la position du CQDE

Le projet de 5 - *Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale* («PL5»), déposé à l'Assemblée nationale le décembre 2025, soulève des enjeux majeurs concernant :

- la délégation excessive du pouvoir à l'exécutif;
- la transparence et la reddition de comptes;
- la participation du public;
- la protection de l'environnement.

Essentiellement, le PL5 propose la création d'un régime d'exception permettant au gouvernement de désigner et d'autoriser certains projets en contournant, en tout ou en partie, l'application de lois existantes.

Une telle approche comporte un risque réel d'affaiblissement des fondements mêmes de notre État de droit démocratique. En créant un régime d'exception qui permet l'exception de certains projets au loi et la centralisation de larges pouvoirs discrétionnaires au sein de l'exécutif sans balises adéquates, le projet de loi compromet la prévisibilité des normes juridique et compromet l'équité entre les promoteurs soumis à des exigences variables.

En outre, il affaiblit la participation du public et le rôle d'instances spécialisées pourtant essentielles à une prise de décision éclairée, pour assurer l'acceptabilité sociale des projets.

Le projet de loi risque par ailleurs d'affaiblir la protection de l'environnement. Les principes de prévention, de précaution et de participation du public constituent les piliers du droit de l'environnement. Ils sont l'héritage d'une succession de lois adoptées par l'Assemblée nationale afin de répondre aux crises environnementales globales et témoignent de l'attachement de la

population du Québec à la protection du territoire. Les crises environnementales et leurs conséquences représentent une menace directe pour nos droits les plus fondamentaux, que l'État a le devoir de protéger et de préserver.

Accélérer ne devrait pas signifier suspendre les règles communes. Le CQDE est d'avis que d'autres voies, plus cohérentes et véritablement durables que la multiplication de régimes d'exception, existent. L'accélération véritable repose d'abord sur une meilleure planification en amont : des projets mieux définis, cohérents avec les crises que l'on vit, mieux ficelés et préparés dans un cadre prévisible. Cela pourrait passer par le recours à des mécanismes de planification déjà prévus par la loi et inutilisés, tels que les évaluations stratégiques.

Pour les raisons qui suivent, le CQDE est d'avis que le PL5 ne doit pas être adopté.

1. Délégation excessivement large des pouvoirs à l'exécutif sans balises suffisantes

Le PL5 propose un régime d'exception visant à accélérer la mise en œuvre de «projets prioritaires et d'envergure nationale» en permettant d'écartier l'application des lois pour certains promoteurs. La désignation et l'autorisation du projet relèvent de l'entièvre discréction du gouvernement, et permettent une centralisation des décisions, au détriment des instances normalement responsables d'analyser et d'autoriser les projets en vertu de différentes lois¹. Le PL5 permet en outre au gouvernement d'écartier une multitude de lois au bénéfice d'un projet, à sa discréction.²

Ces larges pouvoirs sont prévus sans balises claires, prévisibles et adéquates, sans exigence suffisante de justification et de transparence et sans mécanismes de reddition de comptes adéquats. Une telle centralisation des

¹ PL5, art. 13.

² PL 5, art 22 et 23.

pouvoirs de l'exécutif de pouvoir comporte des risques importants pour la démocratie, l'État de droit et la protection de l'environnement. Elle réduit en outre le rôle de la participation du public et celui des instances détenant une expertise pour évaluer les impacts des projets³.

Le projet de loi est inédit au Québec. Il s'inscrit dans le prolongement du projet de loi C-5 adopté par le Canada, lequel a été qualifié par plusieurs parlementaires de jamais vu⁴. De plus, nous notons que la délégation de pouvoirs que le PL5 confère à l'exécutif est plus large et les balises qui l'encadrent sont moins strictes que celles prévues par le projet de loi 66 qui visait l'accélération de la réalisation de projets d'infrastructures publiques.

1.1. Octroi d'un pouvoir de désigner les projets sans balises claires

Le projet de loi prévoit la désignation des projets «prioritaires et d'envergure nationale» par le pouvoir exécutif à partir de facteurs que nous estimons être trop vagues.

Le premier alinéa de l'article 4 prévoit que le gouvernement peut désigner comme 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». **Il ne fournit toutefois aucune définition des expressions «intérêt collectif», «stratégique» ou «mise en œuvre réussie»**, qui, au demeurant, ne sont à notre connaissance pas définies dans d'autres lois québécoises ou par la jurisprudence. Le projet de loi ne mentionne pas, par exemple, que ces notions doivent être interprétées conformément aux

³ Voir section 3 du présent mémoire.

⁴ Projet de loi C-5 - *Loi édictant la Loi sur le libre-échange et la mobilité de la main-d'œuvre au Canada et la Loi visant à bâtir le Canada*. Voir notamment «Bill C-5 grants 'superpowers' never before seen in 'environmental law history': Bloc critic Patrick Bonin», juin 2025, *Hill Times*, [en ligne](#)

principes de développement durable prévus à la *Loi sur le développement durable*⁵.

Le second alinéa de l'article 4 du PL5 se limite à énumérer des **facteurs que le gouvernement peut choisir de prendre en compte - ou donc d'ignorer -**, à savoir:

«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 terme.»

L'article 5 prévoit quant à lui que le gouvernement peut (et non doit) «déterminer des critères auxquels un projet ou son promoteur doit satisfaire pour que le projet soit examiné»⁶. La loi ne définit pas ces critères et n'exige pas du gouvernement de les divulguer au public. Il est aisément de conclure que ces

⁵ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 2 : « le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.»

⁶ PL5, art. 5.

critères ne constituent pas davantage de garanties suffisantes pour encadrer la prise de décision.

Cette large discrétion n'est pas compensée par un processus de participation publique élargie. Au contraire, le processus de désignation des projets ne comprend qu'une période minimale de 30 jours pour transmettre des commentaires en réponse à un avis dans la Gazette officielle du Québec⁷.

Ainsi, nous sommes d'avis que le pouvoir de désignation des projets accordé au gouvernement laisse trop de place à l'incertitude et à l'interprétation, ce qui nuit à la prévisibilité du droit et à la préservation de l'État de droit.

1.2. Octroi d'un pouvoir d'autorisation au gouvernement sans balises suffisantes et sans mécanismes effectifs de reddition de compte

Le projet de loi confère au gouvernement le pouvoir d'octroyer à un promoteur d'un projet désigné une autorisation lui permettant de réaliser le projet ainsi que les activités nécessaires à sa mise en œuvre. Ce pouvoir d'autorisation est sujet à des conditions imprécises qui laissent une place considérable à l'incertitude.

De fait, l'article 14 du PL5 prévoit que le gouvernement ne peut octroyer une autorisation que si deux conditions sont remplies, notamment s'il est d'avis que «les exigences requises par la présente loi ou par les lois énumérées à l'annexe I (...), sont ou pourront être respectées» (Nos soulignements). Le recours à l'expression «pourront être respectées» souffre d'un grave manque de précision quant à ce qui est exigé du promoteur et laisse une marge d'appréciation considérable à l'autorité décisionnelle, contrevenant directement aux principes de prévention et de précaution. Le gouvernement pourrait-il ainsi autoriser un projet dérogeant clairement aux normes d'intérêt public en se contentant de considérer qu'il respecterait éventuellement ces normes?

⁷ PL5, art. 6.

La seconde condition prévue à l'article 14 exige que le ministre des Finances ait obtenu «l'avis des ministres, des organismes publics, des municipalités et des communautés métropolitaines concernés, notamment quant aux conditions et aux autres modalités, exigences, restrictions ou interdictions dont devrait être assortie l'autorisation aux fins de la réalisation du projet désigné ou des activités nécessaires à sa réalisation».

Ni les éléments devant être considérés en vertu de l'article 4 ni ceux expressément inclus dans l'article 14 ne conditionnent l'octroi de l'autorisation au respect des droits des peuples autochtones et à la présence d'acceptabilité sociale pour la réalisation dudit projet, dans le respect du droit à la participation.

1.3. Octroi au gouvernement d'un pouvoir non balisé d'écartier une multitude de normes applicables, notamment environnementales

Le projet de loi permettrait au gouvernement d'écartier sans balises claires et prévisibles l'application d'un large éventail de normes d'intérêt public afin de favoriser les projets désignés. Le gouvernement pourrait permettre aux projets de déroger aux lois non seulement pendant leur réalisation, afin de l'accélérer, mais également par la suite, pour permettre leur fonctionnement une fois réalisé⁸. Ce vaste pouvoir soulève des enjeux en matière de protection du public et de l'environnement, ainsi que pour la prévisibilité du droit.

L'adoption de **l'article 23 du projet de loi tel qu'il est créera une brèche significative dans l'État de droit, rendant incertaine l'application de la quasi-totalité des lois encadrant la réalisation des projets au Québec.** Il permet d'adapter les normes à chaque projet désigné plutôt que d'assurer que les projets soient conformes aux normes en vigueur.

⁸ «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.»

L'article 23 du projet de loi permettrait au gouvernement de «modifier l'application de toute disposition d'une loi visée à l'annexe I ou d'un règlement pris pour son application»⁹, alors que l'article 22 accorde au gouvernement le pouvoir de modifier l'annexe 1 pour y ajouter d'autres lois dont l'application devient également modulable. **Ainsi, bien que l'article 14 du projet de loi exige que le gouvernement vérifie d'abord si les normes applicables peuvent être respectées, on prévoit déjà que celles-ci peuvent être écartées si elles sont considérées comme un obstacle à la réalisation rapide du projet.**

Le projet de loi permettrait ainsi au gouvernement d'écartier l'application d'un large éventail de normes d'intérêt public afin de favoriser la réalisation rapide des projets désignés. Il ne pose pas de balises à ce pouvoir exceptionnel, ni pour limiter la nature des normes pouvant être modifiées, ni pour assurer que les décisions soient prises dans l'intérêt collectif et dans le respect des différents engagements et obligations du Québec¹⁰. Il ne fournit pas de critères devant être respectés pour justifier d'écartier les normes applicables, outre l'objectif de servir à la réalisation accélérée d'un projet désigné ou l'exercice d'activités qui en découlent. De plus, la procédure décisionnelle n'est pas clairement précisée¹¹.

Risque d'impacts majeurs sur la protection de l'environnement

Les nombreuses lois dont l'application peut être modulée visent notamment la protection de l'environnement et de la santé publique, la mise en œuvre des

⁹ Ce qui est donc plus large que les seules dispositions visées à l'Annexe 1. Celles-ci concernent des processus d'autorisation qui seraient remplacés par l'autorisation du gouvernement, alors que l'article 23 permet plus globalement de modifier l'application de ces lois dans leur ensemble.

¹⁰ On peut notamment nommer les objectifs de réduction de gaz à effet de serre et de protection de la biodiversité ainsi que de l'application des principes de développement durable devant guider l'Administration publique selon la *Loi sur le développement durable* (RLRQ, c. D-8.1).

¹¹ L'article 25 laisse entendre que ces décisions peuvent être prises par décret (pour les articles 22 et 23) ou par règlement (pour l'article 23 seulement), ce qui permettrait une prise de décision sans consultation.

principes de développement durable, l'aménagement du territoire et l'encadrement du rôle d'instances publiques, comme la Régie de l'énergie. Il s'agit d'outils dont le Québec s'est doté démocratiquement au fil des dernières décennies, en tenant compte de l'évolution des connaissances scientifiques. Il ne s'agit pas seulement de mécanismes administratifs et de formalités; ce sont des limites et des exigences imposées aux activités qui s'implantent sur le territoire en raison de leurs perturbations sur les écosystèmes et des risques que celles-ci peuvent poser pour la santé humaine.

Si, tel qu'affirmé dans l'article 1, l'intention du PL5 est «de favoriser l'autonomie, la résilience et la prospérité du Québec tout en préservant la santé et la sécurité des personnes, la sécurité des biens ainsi que la qualité de l'environnement, dans le respect des communautés autochtones», il nous apparaît incohérent de conférer un pouvoir permettant de suspendre les lois qui assurent précisément l'atteinte de ces objectifs.

En d'autres mots, **la suspension des lois au bénéfice de quelques promoteurs ne constitue pas une solution aux problèmes de mise en application rencontrés ni aux besoins d'optimisation du cadre réglementaire.**

Illustration de l'incertitude engendrée par les articles 22 et 23

Un promoteur privé projette l'implantation d'une mine métallurgique sur un territoire qui chevauche un parc national, un terrain agricole privé et des milieux humides où l'on retrouve des pies-grièches migratrices et de l'aplectrelle d'hiver, deux espèces menacées. La construction de la mine impliquera la destruction quasi totale de ces écosystèmes et empêchera la pratique de l'agriculture, et les activités minières projetées lors de l'ouverture de la mine émettront des contaminants dans l'air et dans l'eau.

Plusieurs lois et règlements comme la LQE, la Loi sur les espèces menacées et vulnérables, la Loi sur les parcs et la Loi sur la protection du territoire et



des activités agricoles mettent en place des mécanismes de protection du milieu.

Notamment, ils **interdisent l'exploitation minière à l'intérieur d'un parc national**¹² et ils exigent :

- que l'implantation de la mine **évite les milieux humides** présents et que le promoteur réalise une étude de caractérisation qui décrit notamment l'hydrologie, les sols, les espèces vivantes et les fonctions écologiques des milieux qui seront affectés¹³;
- que des **concentrations maximales de contaminants** soient respectées et que le promoteur analyse et déclare la nature, la quantité, la concentration et la localisation de tous les contaminants qui sont susceptibles d'être rejetés dans l'environnement¹⁴;
- que les données fournies par le promoteur relativement aux contaminants soient **accessibles au public**¹⁵;
- que la **perte de terre agricole** soit examinée et autorisée par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) qui évalue notamment l'impact du projet sur l'agriculture québécoise et sur la vitalité économique de la région¹⁶;
- que la destruction de plants d'aplectrelle d'hiver soit permise uniquement si le ministre conclut que cela ne risque pas de **nuire à la survie de cette espèce menacée au Québec**¹⁷;

¹² *Loi sur les parcs*, RLRQ, c. P-9, art. 7.

¹³ LQE, art. 46.0.3.

¹⁴ LQE, art. 23.

¹⁵ LQE, art. 118 : «tout renseignement concernant la quantité, la qualité ou la concentration des contaminants rejetés par une source de contamination ou concernant la présence d'un contaminant dans l'environnement;» et «les états des résultats relatifs au contrôle et à la surveillance du rejet de contaminants et tous les rapports et renseignements fournis au ministre en vertu de la section III du chapitre IV et des règlements pris en vertu de la présente loi»

¹⁶ *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 12 et 62.

¹⁷ *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, RLRQ, c. E-12.1, art. 18.



- que le promoteur fournisse au gouvernement une garantie financière assurant qu'il **pourra restaurer les écosystèmes perturbés** après la fin des activités minières¹⁸;

Lesquelles de ces mesures s'appliqueront ? Qu'exigera le gouvernement, par exemple, pour protéger le parc national, pour éviter de détruire à nouveau des milieux humides ou pour analyser les impacts de la perte d'une terre agricole? Les mesures choisies seront-elles plus permissives que la loi actuelle? Le gouvernement s'assurera-t-il d'obtenir toutes les données nécessaires pour prendre des décisions éclairées, ou permettra-t-il au promoteur de débuter son projet sans connaître les conséquences de cette décision?

Le projet de loi ne fournit pas de guide ou de réponse à ces questions. L'ensemble des exigences énumérées ci-dessus et bien d'autres qui sont applicables aux grands projets risquent d'être modifiées ou écartées par une simple décision du gouvernement.

Ainsi, la population se retrouve sans garantie quant aux exigences minimales qui seront imposées aux projets «de grande ampleur», dont les impacts sont pourtant, par nature, potentiellement élevés.

La création de régimes d'exception au bénéfice de certains promoteurs participe à l'érosion de la prévisibilité et de l'équité du cadre juridique et compromet, par conséquent, l'application des normes environnementales. Le fait que ces normes ne s'appliquent pas de manière égale à l'ensemble des acteurs nuit à la confiance du public envers les institutions.

¹⁸ *Loi sur les mines*, RLRQ, c. M-13.1, art. 232.



2. Insuffisance de mécanismes de reddition de compte et de surveillance

Malgré l'étendue des pouvoirs accordés au gouvernement et l'éventail de dérogations à la loi dont peut bénéficier un projet désigné, le PL5 ne prévoit pas de mécanismes de reddition de compte pour assurer la transparence et le contrôle parlementaire des décisions de l'exécutif. Or, la pertinence et le fonctionnement d'un tel régime d'exception doivent pouvoir être réévalués en cours de route en fonction de ses impacts et des enjeux concrets de sa mise en œuvre. En l'absence de données sur l'application de la loi, l'Assemblée nationale se verrait limitée dans sa capacité à apporter des ajustements nécessaires ou à contrôler une prise de décision inadéquate par l'exécutif¹⁹.

Par exemple, c'est grâce aux audits indépendants menés par le Vérificateur général que la population et les décideurs ont eu accès à des données et une revue critique de l'application de la LQE en matière de protection des milieux humides et hydriques²⁰ ou encore de l'état des infrastructures publiques et des outils de planification²¹. En matière de gestion des actifs publics, la création d'un organe indépendant ayant un mandat de surveillance et de recommandations fait d'ailleurs partie des recommandations phares de l'Ordre des ingénieurs du Québec dans son plus récent rapport²². Considérant

¹⁹ Par exemple, le Projet de loi 66 adopté en 2020 exigeait que chaque ministre responsable d'un projet d'infrastructure fournisse semestriellement une reddition de comptes présentant les mesures d'accélération dont le projet a bénéficié et son état d'avancement (art. 68), en plus d'exiger que le ministre de l'Environnement fournisse une reddition de compte concernant les atteintes aux milieux humides et hydriques (art. 69). Ces redditions de compte étaient diffusées publiquement. Le plus récent Projet de loi C-5, au fédéral, exige quant à lui le dépôt au Parlement d'un rapport d'examen de cette loi dans les cinq ans de son entrée en vigueur (art. 13).

²⁰ Vérificateur général du Québec. (2023). «Conservation des milieux humides et hydriques - Audit de performance». Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023 [En ligne](#).

²¹ Vérificateur général du Québec. (2025). « Finances publiques : analyse et prise en compte des principaux enjeux de soutenabilité ». Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2025-2026, [en ligne](#)

²² Ordre des ingénieurs du Québec. (2025). *Crise des infrastructures - agir maintenant pour éviter la f(r)acture de demain.* [En ligne](#). Voir notamment la page 22.

que le PL5 vise à accélérer des projets menés par des intérêts privés, il est d'autant plus inquiétant de se priver d'outils de reddition de compte.

De plus, le PL5 ne prévoit pas de mécanismes pour accroître la surveillance afin d'assurer l'application effective de la loi et de vérifier que les projets sont réalisés conformément au droit. Le projet de loi autorise en effet la suspension de l'application de lois environnementales et la réalisation de travaux préalables avant la tenue des évaluations environnementales, sans assortir cette accélération procédurale de mesures additionnelles de suivi, de contrôle ou d'inspection.

Soulignons que les données disponibles démontrent que les manquements à la législation environnementale donnent rarement lieu à des sanctions effectives²³. Il ne prévoit pas, par exemple, l'octroi de pouvoirs accrus à certaines autorités pour assurer l'application de la loi et surveiller le respect des obligations imposées aux promoteurs²⁴. Il prévoit tout au plus que les autorités, dont la CPTAQ, le ministre de l'Environnement et le ministre des Ressources naturelles et de la Faune, conservent leurs pouvoirs habituels d'inspection, d'enquête et, dans certains cas seulement, de sanction administrative pécuniaire, selon le cas²⁵. Or, l'ampleur d'un projet n'est pas gage de respect, par son promoteur, des obligations environnementales qui leur sont imposées²⁶.

En privilégiant la rapidité procédurale sans renforcer corrélativement les mécanismes de conformité et d'application de la loi, le projet de loi compromet l'efficacité réelle de la protection environnementale. Une telle

²³ [La sanction en droit pénal canadien de l'environnement](#) : la loi et son application.

²⁴ Par exemple, le Projet de loi 66 octroyait des pouvoirs accrus à l'Autorité des marchés publics pour la surveillance des contrats publics dans le cadre des projets accélérés.

²⁵ PL5, art. 36, 39, 50, 52. Nous notons d'ailleurs que ces dispositions excluent les pouvoirs pénaux habituels conférés aux différentes autorités. Ces pouvoirs semblent donc être réservés au gouvernement à la lecture des articles 17, 52 et 53.

²⁶ Le cas de Northvolt démontre bien cette logique, ayant reçu minimalement un avis de non une sanction pour rejets toxiques de métaux dans l'eau en juin 2025

approche est susceptible d'accroître les risques de dommages environnementaux, dont certains pourraient s'avérer irréparables.

3. Limitation du rôle du public et des instances spécialisées dans la prise de décision du gouvernement

Différentes dispositions du PL5 viennent, à notre avis, marginaliser la participation du public et amoindrir le rôle joué par différentes instances détenant des expertises spécifiques. Cela vient nuire à une compréhension globale des enjeux et des impacts potentiels des projets, affecte la capacité de questionner la pertinence d'un projet et, ultimement, affecte la capacité du gouvernement à prendre une décision éclairée.

3.1. Affaiblissement de la participation du public

La participation du public constitue un droit humain et un principe fondamental du droit de l'environnement²⁷. Or, le PL5 réduit la place de la participation du public dans la prise de décision en restreignant la nature, la durée et le nombre des opportunités, ainsi qu'en n'assurant pas un accès à l'information adéquat.

Pourtant, par nature, les décisions concernant les projets «prioritaires et d'envergure nationale» sont particulièrement susceptibles d'entraîner des impacts majeurs sur la population et l'environnement (que ces impacts soient positifs ou négatifs).

3.1.1. Pouvoir discrétionnaire d'autoriser des travaux préparatoires avant l'évaluation du projet et les consultations publiques

L'article 12 du PL5 confère au gouvernement un pouvoir discrétionnaire d'autoriser des travaux préparatoires. Le principe même d'autoriser des

²⁷ Le droit à la participation est reconnu en droit international, notamment à l'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Le principe de la participation du public est notamment reconnu au principe 10 de la Déclaration de Rio. Le principe a été largement intégré dans le droit interne, notamment par la *Loi sur le développement durable* (article 2).

travaux potentiellement irréversibles avant d'avoir évalué le projet dans sa globalité nous apparaît hautement problématique.²⁸ Une telle disposition va à l'encontre des principes de prévention et de précaution et risque de vider de son sens toute participation du public ultérieure. En effet, placer la population devant une situation de fait accompli peut miner la confiance du public envers le processus d'évaluation des impacts et envers le rôle exercé par le BAPE.

Le PL5 ne fournit pas de définition du concept de travaux préparatoires. Les balises prévues dans le PL5 précisent seulement qu'il doit s'agir de travaux qui ne seraient autrement pas assujettis, à eux seuls, à la procédure d'examen et d'évaluation des impacts et qu'ils ne peuvent être réalisés dans certains lieux précisément énumérés, soit :

- dans un milieu présentant un intérêt particulier pour la conservation, identifié dans un plan régional des milieux humides et hydriques élaboré conformément à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (et non dans les milieux humides ou hydriques en général);
- dans un territoire inscrit au registre des aires protégées du Québec en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ;
- dans un refuge faunique ou dans un territoire mis en réserve en vue de l'établissement d'un refuge faunique au sens de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* ;
- dans l'habitat d'une espèce faunique ou floristique menacée ou vulnérable au sens de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*

²⁸ Lors de l'étude du projet de loi 81, nous avons – comme bon nombre d'intervenants- déploré l'octroi d'un pouvoir similaire à l'article 314.3, alors que ce dernier se limitait à des projets publics, portés par l'État ou par Hydro-Québec, qui contribuent à l'atteinte d'objectifs gouvernementaux en matière de lutte contre les changements climatiques et de transition énergétique. CQDE. 2025. *Mémoire du CQDE sur le Projet de loi 81 - Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*. [En ligne](#)



(ce qui ne couvre pas l'ensemble des composantes essentielles à la survie de ces espèces²⁹).

Hormis ces exclusions territoriales, le projet de loi ne prévoit aucun autre critère substantiel pour encadrer l'exercice de ce pouvoir. Particulièrement, rien n'exclut que ces travaux soient de nature irréversible. Pourtant, à ce stade, rien ne garantit que le gouvernement ait en main l'information nécessaire quant aux impacts de ces travaux, quant à sa décision éventuelle d'autoriser ou non le projet et quant aux conditions dont l'autorisation serait assortie.

3.1.2. Insuffisance de l'accès à l'information

Étant donné l'ampleur des projets qui pourraient être visés par l'application du projet de loi, une attention particulière à la transparence et à la diffusion de toutes les informations pertinentes au public s'impose.

À cet effet, même si l'article 22 du projet de loi fait en sorte que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ne puisse être ajoutée à l'annexe 1, certains des termes utilisés dans l'article 26 du projet de loi suscitent des préoccupations.

Le premier alinéa de l'article 26 du projet de loi se lit ainsi :

26. Le ministre rend accessibles de la manière qu'il détermine les renseignements suivants:

- 1° l'échéancier prévu pour l'octroi d'une autorisation par le gouvernement;
- 2° l'arrêté du ministre autorisant des travaux préparatoires;
- 3° les documents et les renseignements, autres que ceux contenant des renseignements personnels, sur la base desquels

²⁹ Rappelons qu'en terre privée, l'application de la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* souffre de graves lacunes. Cette exclusion centrée sur le concept d'«habitat» au sens de la loi, contrairement à une exclusion basée sur la présence de spécimens ou sur la présence des caractéristiques de son habitat, ne garantit pas la protection de l'espèce.

l'autorisation, y compris les conditions dont elle est assortie, a été octroyée par le gouvernement;

4° le calendrier de réalisation d'un projet désigné;

5° les demandes de modification d'une autorisation par un promoteur et, le cas échéant, les motifs pour lesquels une telle demande a été refusée;

6° les renseignements accessibles en vertu des lois ou des règlements qui encadrent la réalisation du projet désigné ou des activités nécessaires à sa réalisation qui ne sont pas autrement publiés;

7° un état annuel de l'avancement de chacun des projets désignés. [...]

[Nos soulignements]

Les documents énumérés au premier alinéa de l'article 26 devraient tous être rendus accessibles d'une façon qui permet leur consultation rapide par tout membre du public. L'utilisation des termes «de la manière qu'il détermine» est trop imprécise pour garantir le niveau de transparence requis dans le contexte de projets «d'envergure nationale». Pour illustrer ce propos, soulignons que l'un des moyens de rendre un document accessible est de permettre au public de se déplacer vers un bâtiment public, sur rendez-vous, pour pouvoir visionner un document sans pouvoir le photographier. Il va sans dire qu'une telle méthode ne serait pas appropriée pour des informations concernant un projet de grande envergure qui impacterait l'ensemble de la société québécoise. Le libellé actuel de l'article 26 laisse la porte ouverte à ce type de processus qui s'avèrerait tout simplement inacceptable.

Le texte du projet de loi ne précise pas clairement de quelle façon les informations seront rendues accessibles au public et dans quels délais. Or,

d'autres lois³⁰ prévoient, par exemple, que le ministre publie les informations sur son site internet. L'absence de délai de publication nous apparaît particulièrement injustifiable considérant le contexte. **En somme, le public devrait pouvoir obtenir toutes les informations en lien avec les projets désignés facilement et rapidement.** Le texte du projet de loi ne permet pas une assez grande prévisibilité pour le public.

Le deuxième alinéa de l'article 26 indique ceci :

26. [...] Les renseignements visés au premier alinéa ont un caractère public, à l'exception :

1° de ceux concernant la localisation d'espèces menacées ou vulnérables;

2° de ceux identifiés par le promoteur d'un projet désigné qu'il considère être un secret industriel ou commercial confidentiel.

Malgré le paragraphe 2° du deuxième alinéa, le ministre peut, s'il est en désaccord avec les prétentions du promoteur, décider de rendre les renseignements publics dans un délai de 15 jours suivant la notification d'un avis à cet effet au promoteur.

[Nos soulignements]

À nouveau, la formulation de l'article laisse place à trop de discrétion. Le ministre peut choisir ou non de rendre publique une information qui, à son avis,

³⁰ Voir, parmi beaucoup d'autres, les articles suivants : 118.5.3 al. 3 de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ c. Q-2 : «Le ministre publie avec diligence ces documents et ces renseignements sur le site Internet de son ministère»; art. 67 al. 2 de la Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure, RLRQ c. R-1.01 : «Le ministre publie sur le site Internet du ministère un bilan évolutif des travaux de fermeture définitive de puits et de restauration de site et des inspections réalisées»; art. 65.5 de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ c. C-61.01 : «La décision du ministre et le plan de conservation du paysage humanisé sont publiés sur le site Internet de son ministère».

ne constitue pas un secret commercial ou industriel. L'article [23.1 de la LQE](#) prévoit un mécanisme semblable, mais sans possibilité pour le ministre de choisir de ne pas rendre public un renseignement ou un document. Le projet de loi s'écarte donc de la formulation de l'article 23.1 de la LQE.

3.1.3. Réduction des opportunités du public de se faire entendre

De manière générale, notre analyse pointe vers une réduction significative des possibilités du public de se faire entendre pour les projets qui seraient désignés en vertu du PL5. Cela s'explique entre autres par le fait que le PL5 prévoit la prise de plusieurs décisions majeures par voie de décrets.

De fait, la décision de désigner un projet comme «prioritaire et d'envergure nationale» ne découle pas d'un processus de consultation publique. La participation du public au choix des grands projets qui doivent être considérés comme «d'intérêt collectif» se limite plutôt à la possibilité de transmettre des commentaires au ministre en réaction à un avis de désignation dans la Gazette officielle du Québec. Or, la désignation d'un projet est majeure, puisqu'elle déclenche l'application du régime d'exception prévu par le PL5.

Le PL5 permet également au gouvernement de modifier ou d'écartier les normes applicables en vertu des articles 22 ou 23 – décision dont les enjeux majeurs sont abordés en section 1.3 – sans réelle consultation du public ni des différents acteurs et instances concernés. **Cette décision pourrait donc être prise par décret, sans consultation du public³¹**. Si la décision est prise via l'adoption d'un projet de règlement, le PL5 permet au public de transmettre des commentaires dans un délai de 20 jours seulement³².

En somme, le PL5 introduit une gouvernance par décret qui risque de limiter la tenue de véritables débats démocratiques.

³¹ PL5, art. 25.

³² Le délai habituel pour transmettre des commentaires sur un projet de règlement est de 45 jours en vertu de la *Loi sur les règlements* (RLRQ, c. R-18.1, art. 11 et 17).



3.2. Affaiblissement de la contribution des différentes instances spécialisées

En proposant de centraliser l'entièreté du processus d'autorisation entre les mains du gouvernement, le PL5 met à l'écart non seulement l'expertise citoyenne, mais aussi l'expertise et les processus spécialisés de plusieurs instances, comme le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ), le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et la Régie de l'énergie, ce qui est susceptible de compromettre leur crédibilité et la confiance du public envers ses instances.

D'abord, il affecte le rôle que jouent le BAPE et le MELCCFP dans l'évaluation des projets. Même si le PL5 prévoit bien que le projet désigné demeure assujetti à la PEEIE, il crée une incertitude significative quant au processus concret qui sera suivi pour l'application de cette procédure. D'une part, tel qu'exposé précédemment, les articles 22 ou 23 confèrent au ministre le pouvoir de modifier l'application des lois, dont la LQE, laquelle encadre les obligations pour l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets.

D'autre part, l'article 29 du PL5 redéfinit la portée de cette procédure en indiquant que son objectif se limite à déterminer les conditions, restrictions et interdictions applicables au projet³³. Cette formulation circonscrit l'exercice, en excluant à l'avance l'éventualité que la PEEIE révèle que la réalisation envisagée du projet n'est pas souhaitable.

Or, cette proposition entre en tension avec la directive sur les études d'impacts, selon laquelle l'étude du promoteur doit présenter les solutions de recharge d'un projet, qui doivent refléter les enjeux identifiés tant par le

³³ PL5, art. 29.

promoteur que par les consultations³⁴. Le projet de loi risque de vider la PEEIE de sa capacité à faire émerger des scénarios alternatifs répondant réellement aux enjeux environnementaux, sociaux et économiques identifiés, compromettant ainsi sa fonction première comme outil d'aide à une décision gouvernementale éclairée.

Par ailleurs, en prévoyant que l'autorisation délivrée par le gouvernement remplace les processus d'autorisations normaux, le PL5 écarte l'intervention d'instances dont l'expertise et les processus de consultation jouent un rôle fondamental. Notamment, le projet de loi prévoit que l'autorisation octroyée par le gouvernement remplace celles octroyées par la Régie de l'énergie pour le transport d'électricité et la distribution de gaz naturel³⁵.

Elle remplace également celles de la CPTAQ, requise notamment pour utiliser une terre agricole à des fins autres que l'agriculture et pour permettre à une personne qui ne réside pas au Québec d'acquérir une terre agricole³⁶. En fait, le PL5 écarte entièrement le processus d'examen par la CPTAQ. Celle-ci dispose pourtant d'une expertise en matière agricole et permet l'intervention du public pour éclairer ses décisions³⁷.

Si l'objectif de remplacer les processus d'autorisation habituels est de réduire les délais et les étapes administratives, il faut rappeler que ces processus ont leurs raisons d'être. La simple «consultation» de ces instances par le gouvernement, sans leur permettre de faire l'examen des projets ni assurer

³⁴ Gouvernement du Québec, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement, p. 7

³⁵ PL 05, l'annexe I, ciblant les articles 73 et 85.22 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ, c. R-6.01).

³⁶ PL 05, l'annexe I, ciblant l'entièreté de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (RLRQ, c. P-41.1) et de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (c. A-4.1).

³⁷ *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1. Voir notamment les art. 13, 18.6, 60.1, 79.1.10.

que leurs avis seront pris en compte, ne peut équivaloir au rôle qui leur a été confié par le Québec depuis de nombreuses années.

En somme, ce remplacement soulève des préoccupations importantes tant en ce qui concerne la suppression des processus de participation publique qui sont rattachés à ces instances que le risque que leur expertise spécialisée ne soit pas prise en compte, voire qu'elle soit occultée.

4. Atteinte à l'autonomie des municipalités

Le projet de loi propose, aux articles 40 à 45, un mécanisme relatif à la conformité des projets désignés à la réglementation municipale. Or, il appert que ce mécanisme n'offre aucune opportunité réelle pour une municipalité de faire respecter sa réglementation si celle-ci fait «obstacle» au projet. Le PL5 menace tant leur autonomie que leur capacité à jouer leur rôle de gouvernement de proximité.

Dans les dernières décennies, le droit et les politiques du Québec ont évolué de manière à accroître les pouvoirs, les responsabilités et l'autonomie des instances municipales (municipalités locales, municipalités régionales de comté, communautés métropolitaines). Celles-ci se sont vu confier d'importantes responsabilités concernant l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de solutions aux différentes crises actuelles. Elles doivent notamment élaborer des plans régionaux des milieux humides et hydriques («PRMHH»)³⁸, mettre en place des solutions à la crise du logement³⁹, intégrer et mettre en oeuvre des nouvelles orientations gouvernementales en

³⁸ Obligations prévues à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés* (RLRQ, c. C-6.2) et devant être intégrées aux Schémas d'aménagement et de développement ainsi qu'aux règlements d'urbanisme.

³⁹ Notamment via le *Projet de loi 31 Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* ayant modifié la LAU et prévu des mesures transitoires.

aménagement du territoire («OGAT»)⁴⁰, et plus largement assurer la protection des milieux naturels sur leur territoire⁴¹.

Pour assumer ces responsabilités, et plus généralement pour répondre aux besoins de la population, les municipalités disposent de larges compétences et pouvoirs en diverses matières. En plus des pouvoirs liés à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* («LAU»), elles ont notamment compétence en matière d'environnement, de sécurité, de transport, d'habitation et de développement économique, compétences interprétées de manière large et évolutive en vertu de la loi et suivant une jurisprudence bien établie⁴².

Au cours des dernières années, le législateur québécois a élargi davantage ces pouvoirs pour accroître la marge de manœuvre des municipalités et favoriser leur action face à différents enjeux. Notamment, en introduisant les articles 245 à 245.6 de la LAU, le législateur a souhaité réduire le risque de poursuites à l'égard des municipalités agissant pour la protection des milieux naturels en leur accordant une immunité. Le projet de loi 81 - *Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement* adopté par ce même gouvernement - a pour sa part annoncé l'abolition de la préséance des dispositions des règlements pris en vertu de la LQE sur celles des règlements municipaux portant sur le même objet⁴³.

⁴⁰ Les schémas d'aménagement et de développement ainsi que les plans métropolitains doivent intégrer et respecter les nouvelles OGAT, adoptées en mai 2024 et entrées en vigueur le 1er décembre 2024. LAU, art. 53.12, 57.9

⁴¹ Tant les OGAT qu'une jurisprudence constante et plus généralement le principe de subsidiarité prévu à la Loi sur le développement durable

⁴² *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C47.1, art. 2.

⁴³ Projet loi 81, art. 160 et 194; Gouvernement du Québec, *Conciliabilité de la réglementation provinciale et municipale - révision de l'article 118.3.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement*, [en ligne](#).

Dans ce contexte, il est pour le moins surprenant de constater que le projet de loi 5 propose plutôt des mécanismes permettant de réduire presque à néant le pouvoir des municipalités face aux projets qui s'implantent sur leur territoire dès que celui-ci est désigné comme «prioritaire et d'envergure nationale». Le projet de loi prévoit que, chaque fois qu'un projet désigné devra obtenir une autorisation d'une municipalité (par exemple un permis de construction, de lotissement ou d'abattage d'arbre), celle-ci se verra contrainte de délivrer l'autorisation, sans quoi le gouvernement pourrait s'ingérer et écarter les règlements municipaux. Le projet de loi considère en effet la réglementation municipale comme un «obstacle» à la réalisation du projet⁴⁴.

Le mécanisme proposé par le projet de loi exige des municipalités dont le territoire est visé par le projet d'octroyer toutes les autorisations nécessaires au projet ou, à défaut, d'éliminer les «obstacles» en modifiant sa réglementation. Si la municipalité n'octroie pas les autorisations, si elle ne modifie pas sa réglementation pour ce faire ou même si elle autorise le projet en imposant certaines conditions qui ne satisfont pas le gouvernement, ce dernier se réserve le dernier mot : «l'autorisation octroyée par le gouvernement conformément à l'article 13 peut tenir lieu de toute autorisation municipale requise» (art. 45 al. 1). Plus largement, «Toute disposition d'un acte municipal qui est inconciliable avec le contenu de l'autorisation octroyée par le gouvernement est inopérante» (art. 45 al. 3). **En d'autres termes, les municipalités se voient contraintes d'ouvrir grande la porte aux projets désignés ou de se voir imposer l'intervention du gouvernement.**

Cette approche nous apparaît contraire au principe de subsidiarité inscrit à la *Loi sur le développement durable*⁴⁵ et reconnu par la Cour suprême du

⁴⁴ projet de loi, art. 42.

⁴⁵ RLRQ, c.D-8.1.1, art. 6.



Canada⁴⁶. Le récent cas du projet d'agrandissement de l'usine Stablex, à Blainville, a pourtant démontré l'absence d'acceptabilité sociale lorsque le gouvernement écarte les normes municipales pour imposer un projet à fort impact⁴⁷.

Outre ce pouvoir d'intervention du gouvernement, **le projet de loi écarte toute participation du public aux décisions municipales entourant la réalisation du projet une fois que celui-ci est autorisé par le gouvernement.** En effet, lorsqu'une municipalité acquiescera – volontairement ou non – au projet désigné en modifiant sa réglementation, le processus habituel d'adoption des règlements sera écarté. Dès qu'un règlement visera exclusivement à permettre l'octroi d'une autorisation nécessaire à la réalisation d'un projet désigné ou des activités nécessaires à sa réalisation, les articles 123 à 145 de la LAU ne s'appliqueront pas et le règlement pourra être adopté directement, sans avis de motion, sans projet de règlement, sans audience publique et sans possibilité de référendum (art. 43 et 44). Il s'agit pourtant d'outils démocratiques qui font partie intégrante de l'aménagement du territoire au Québec.

Conclusion

Tel que décrit dans le mémoire, le projet de loi soulève des enjeux importants, notamment en ce qui concerne la création d'un régime d'exception qui centralise le pouvoir sans balises claires, ni mécanisme de reddition de

⁴⁶ notamment dans le jugement phare *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40.

⁴⁷ Voir notamment COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, *La CMM demande au gouvernement du Québec de ne pas forcer Blainville à se départir d'un milieu naturel d'exception au profit de Stablex*, 25 février 2025, [en ligne](#); FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, *La FQM réclame le respect de l'autonomie municipale*, 19 mars 2025, [en ligne](#); ÉMOND, A., «Stablex : Blainville et la CMM menacent de poursuivre le gouvernement du Québec», 17 mars 2025, *Radio-Canada*, [en ligne](#).



comptes suffisants, lequel risque d'affaiblir l'application des lois environnementales, et la participation du public. Ces dispositions risquent de compromettre la prévisibilité du droit, sa conformité et sa mise en œuvre effective, ce qui pourraient avoir des conséquences significatives pour la population québécoise, ainsi que ses entreprises et son environnement.

Dans ce contexte, le CQDE estime que le projet de loi comporte des enjeux trop importants pour être amendé de manière satisfaisante et recommande à l'Assemblée nationale d'explorer d'autres avenues qui permettraient d'accélérer la réalisation de projets structurants dans l'intérêt collectif et dans le respect du cadre normatif québécois, notamment la mise en oeuvre des mécanisme d'évaluation environnementale stratégique.