

Québec, le 6 décembre 2005

Monsieur Claude Pinard, président
Commission parlementaire des transports et de l'environnement
Hôtel du parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,
Membres de la Commission,

La Fédération Québécoise des Municipalités remercie les membres de la Commission parlementaire des transports et de l'environnement, de l'invitation à soumettre ses commentaires sur le projet de *loi sur le développement durable*.

À titre de représentante de plus de 915 municipalités et de la grande majorité des Municipalités régionales de comté du Québec (MRC), la FQM participe activement à la promotion du développement durable des régions du Québec, collabore à l'élaboration de politiques, lois et règlements en matière environnementale, et offre même de la formation auprès des élus.

Les municipalités et les MRC, de par leurs nombreuses responsabilités environnementales, sont des acteurs de premier plan en matière de développement durable au Québec. Elles sont responsables de la gestion de l'eau potable et des eaux usées, de l'aménagement du territoire, des cours d'eau municipaux et de la gestion des matières résiduelles. Elles assument certaines compétences en matière de développement économique, en foresterie et en énergie, tout en promulguant une réglementation municipale favorisant la cohabitation, notamment en matière de bruits et de nuisances. Elles doivent également assurer la sécurité de leurs citoyens, par l'intermédiaire de plans d'urgence qui considèrent les risques naturels et industriels.

L'ensemble de leurs responsabilités exige des ressources matérielles et financières qui font cruellement défaut dans certains secteurs stratégiques, notamment en approvisionnement en eau potable et en assainissement des eaux. Pour la gestion des matières résiduelles, de nouveaux mécanismes de financements sont à négocier et à

.../2

mettre en place afin d'atteindre les objectifs de récupération fixés par le gouvernement. En aménagement du territoire, l'exercice de révision des schémas est à compléter. De plus, la démarche visant l'intégration de la gestion de l'eau par bassin versant est à mettre en place partout au Québec.

Le Plan de développement durable annoncé par le gouvernement du Québec est l'occasion pour les municipalités d'établir un plan de consolidation de leurs responsabilités environnementales, notamment dans un contexte nouveau de décentralisation.

Nous vous invitons à prendre connaissance des quelques commentaires portant sur le projet de loi n°118, ainsi que du mémoire de la FQM sur l'avant-projet de *loi sur le développement durable*.

Espérant que ces quelques commentaires alimenteront vos travaux, veuillez accepter, Monsieur le Président, Membres de la Commission, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



MICHEL BELZIL
Président



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Commentaires sur le

Projet de loi n°118, *Loi sur le développement durable*

Chapitre I

Dispositions préliminaires

L'article 4, du chapitre I, donne la prérogative au gouvernement de déterminer le moment et les conditions d'application de la présente loi au milieu municipal.

Le projet de loi précise que les organismes et établissements qui seront soumis aux objectifs de la stratégie de développement durable seront consultés directement ou par l'entremise de leurs associations ou organismes régionaux, avant la prise de tout décret d'assujettissement les concernant.

La FQM demande que le gouvernement du Québec agisse de façon concertée, c'est-à-dire de s'entendre avec les associations municipales pour une action commune, avant de promulguer des objectifs ou de nouvelles responsabilités aux municipalités en matière de développement durable. Il doit préciser quels sont les mécanismes de concertation qu'il entend privilégier, afin d'assurer la cohésion et l'harmonisation prévue par l'avant-projet de loi et de rassurer le monde municipal.

La FQM demande également que le gouvernement identifie clairement et balise, la nature et la quantité des renseignements qui seront demandés aux municipalités dans le cadre de son Plan de développement durable, ainsi que l'échéancier gouvernemental en regard des objectifs de sa mise en œuvre.

Chapitre II

Stratégie de développement durable et mesures prises par l'administration

La subsidiarité

La section I du chapitre II, *Principes et stratégie de développement durable*, expose les principes qui guident le gouvernement dans l'élaboration de sa stratégie de développement durable.

Le 7^e paragraphe de l'article 6, définit le principe de la *subsidiarité* comme étant la délégation des pouvoirs et responsabilités au niveau approprié d'autorité. On précise qu'«une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, dans un souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés». La FQM ne peut qu'être en accord avec ce principe. Les municipalités, mêmes petites, sont capables d'assumer d'importantes

responsabilités. Toutefois, dès qu'une responsabilité requiert une certaine masse critique, les MRC doivent être ciblées comme palier de décentralisation. L'autonomie des communautés doit être au cœur de toute démarche de décentralisation.

Le développement durable exige l'équilibre entre l'acceptabilité sociale, la viabilité économique et la qualité du milieu de vie des collectivités. Pour la FQM, cet équilibre ne pourra être atteint que si l'on donne des pouvoirs adéquats aux élus locaux.

La FQM est d'avis qu'il est maintenant temps de redéfinir les responsabilités municipales, notamment par la reconnaissance de la compétence des élus locaux en aménagement du territoire. Elle revendique une plus grande autonomie municipale en aménagement du territoire. Ainsi, dans une optique de décentralisation de responsabilités et d'élargissement des pouvoirs des élus locaux en matière de développement durable, la FQM propose la redéfinition de l'outil qu'est le schéma d'aménagement du territoire, par l'élaboration d'un « schéma d'aménagement du territoire et de développement durable » qui intégrera l'ensemble des composantes économiques, sociales et environnementales des communautés.

Bien que nous reconnaissons l'importance d'assurer la pérennité de la "zone verte", l'application actuelle de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* nous semble trop stricte. À la suite de la décentralisation avec succès de la fonction d'aménagement du territoire en 1979, force est de constater qu'une partie importante du territoire québécois est soustraite de la planification locale des usages, pour retourner au niveau gouvernemental.

C'est pourquoi, la FQM continue de revendiquer des assouplissements à l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, afin que les municipalités puissent se doter d'outils qui leur sont nécessaires à la planification de leur territoire, pour un développement social et économique viable. Le gouvernement devrait d'ailleurs profiter de l'actuelle démarche de décentralisation pour donner une réelle voix au monde municipal dans l'application de cette loi et laisser une plus grande latitude aux MRC dans l'élaboration de leur schéma.

L'internalisation des coûts

Toujours au 16^e paragraphe de l'article 6 du projet de loi, on définit le principe de *l'internalisation des coûts* de façon à ce que les coûts des biens et des services reflètent l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation ou disposition finale. La FQM estime que ce principe doit aussi s'appliquer aux dépenses municipales.

La FQM tient d'ailleurs à signaler au législateur que, dans le cadre des négociations découlant de l'application du *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, il a été établi que la compensation à verser par les générateurs aux municipalités se chiffre à seulement 50% des coûts de la collecte sélective.

Toutefois, afin d'éviter que le fardeau fiscal municipal ne s'alourdisse davantage, il faut répartir le financement du recyclage entre le consommateur et le contribuable, et ce, sans que les entreprises visées soient pénalisées au niveau de leur compétitivité. Les conclusions d'une étude produite par la Communauté métropolitaine de Montréal démontrent que l'attribution aux producteurs de matières résiduelles de 100% des coûts du recyclage des emballages et imprimés aurait un impact équivalent à moins de 15/100 de 1% sur les prix des différents produits que l'on retrouve dans le bac de récupération. Selon cette étude, l'échantillonnage international des pays qui ont imputé 100% des coûts du recyclage aux producteurs démontre qu'il n'y a pas eu de baisse d'activité industrielle là où la réglementation a été resserrée. Qui plus est, la prise en charge des considérations environnementales par l'industrie a aussi permis d'obtenir des bénéfices économiques et a créé des emplois tout en favorisant l'innovation et la compétitivité.

Par respect pour le principe de l'internalisation des coûts, le gouvernement devrait imposer 100% des coûts de recyclage des emballages et imprimés aux producteurs et consommateurs. Le financement par l'industrie et le consommateur de la totalité du coût du recyclage des emballages et des imprimés assurerait la responsabilisation complète des producteurs de matières à recycler et respecterait le principe de l'utilisateur-pollueur-payeur que soutient le gouvernement.

En ce qui a trait à la limite de 1,3 million de dollars par année pour la compensation imposée à la catégorie des médias écrits pour les cinq premières années où une compensation est exigible, la FQM demande, par équité envers les autres catégories identifiées au *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, que cette catégorie assume un pourcentage équivalent du total des coûts nets des services fournis par les municipalités. La FQM souhaite également bénéficier directement de la contribution en biens ou en services, prévue au règlement pour cette catégorie, afin que les municipalités puissent assurer leur mandat d'information et de sensibilisation auprès de leurs citoyens.

Pour la FQM, il est primordial d'accentuer les mesures de réduction à la source, notamment auprès des générateurs, afin qu'ils assument la pleine responsabilité des produits qu'ils mettent en marché.

Section II.I

Fonds Vert

La section II.I du projet de loi définit le mandat et les modalités de gestion du Fonds vert.

Ce fonds vise à permettre au ministre d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement.

La FQM souhaite que le gouvernement définisse davantage les objectifs et le fonctionnement de ce fonds, et qu'il offre des garanties aux municipalités quant à sa gestion. Les programmes applicables aux municipalités devront faire l'objet d'ententes spécifiques, liant le gouvernement et le milieu municipal, afin d'éviter toute discrétion du ministre quant aux modalités de perception et de versement.

La FQM demande que le gouvernement s'engage dans un processus transparent et ouvert de gestion de l'utilisation des sommes qui seront perçues par son intermédiaire, et ce, afin d'avoir l'assurance que ces sommes seront utilisées pour les fins pour lesquelles elles sont perçues.

Le gouvernement doit consacrer dans son projet de loi le principe de fonds dédiés afin d'éviter tout interfinancement d'une activité par des sources de revenus générés par un secteur d'activité autre, à l'exemple de ce que le projet de loi édicte à propos des éventuelles redevances sur l'eau. Autre exemple la redevance à l'enfouissement qui serait perçue par les municipalités au bénéfice du MDDEP devrait être retournée aux municipalités pour qu'elles puissent utiliser ces sommes pour les besoins de mise en œuvre des plans de gestion des matières résiduelles (PGMR).

D'ailleurs, l'article 24 du projet de loi précise que «le ministre veille à ce que les revenus découlant des redevances liées à l'utilisation, à la gestion ou à l'assainissement de l'eau (...) soient affectés au financement de mesures qu'il peut prendre pour assurer la gouvernance de l'eau, entre autre, pour favoriser la protection et la mise en valeur de l'eau, ainsi que pour la conserver en qualité et en quantité suffisantes dans une perspective de développement durable».

Pour ce qui est de l'imposition d'une redevance sur l'eau par l'intermédiaire des municipalités, il est fort possible que cette volonté frappe le mur de l'incompréhension des citoyens et des élus municipaux, considérant l'ampleur des exigences à rencontrer dans ce secteur de responsabilité et le peu de moyens financiers disponibles pour y faire face. Toute mesure de cette nature devra, préalablement à sa mise en œuvre, faire l'objet de négociation avec le milieu municipal et d'une entente spécifique quant à la gestion et à l'utilisation des sommes ainsi perçues. Pour la FQM, toute somme découlant de la perception de redevances originant d'une responsabilité municipale devrait être retournée aux municipalités afin d'assurer la neutralité des mesures prises par celles-ci.

La FQM demande également que soit créé un fonds d'infrastructures en développement durable, qui aura comme objectif de répondre aux besoins des municipalités en matière d'infrastructures, en eau potable, en assainissement des eaux usées et en transport.

**AVANT-PROJET DE LOI
SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**MÉMOIRE DE LA
FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS**

28 février 2005

Table des matières

	Page
Avant-propos	ii
Introduction	iii
1. Les responsabilités environnementales des municipalités	1
1.1 L'aménagement du territoire	1
1.1.1 L'état de la situation	1
1.1.2 Les perspectives	1
1.1.3 L'agriculture et l'aménagement du territoire	2
1.1.4 L'acceptabilité sociale et la production agricole	3
1.1.5 L'interdiction d'épandage	4
1.2 La gestion des matières résiduelles	5
1.2.1 L'état de la situation	5
1.2.2 L'application du principe utilisateur-payeur	6
1.2.3 Les perspectives	7
1.3 L'eau	7
1.3.1 La Politique nationale de l'eau	7
1.3.2 La politique de l'eau et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant	8
1.3.3 La gestion de l'eau potable	9
1.3.4 L'assainissement des eaux	10
1.4 La gestion forestière	11
1.5 L'énergie et les municipalités	12
1.6 Plan de mesures d'urgences, risques naturels et industriels	13
1.7 Santé publique, bruits et nuisances	13
1.8 Environnement et conflits de lois	14
1.9 Autres compétences	15
2. L'avant-projet de loi sur le développement durable	16
2.1 Le rôle des municipalités en regard de l'avant-projet de loi	16
2.2 Le Fonds vert	17
3. Le plan de développement durable du Québec	18
3.1 La stratégie de développement durable	18
4. Changement de nom du ministère de l'Environnement	19
Conclusion	20
Principales recommandations	21
Bibliographie	25

Avant-propos

La Fédération Québécoise des Municipalités, la FQM, est présente sur 85 % du territoire québécois, en milieux rural et urbain. Regroupant plus de 915 municipalités locales et 85 municipalités régionales de comté, la Fédération représente plus de trois millions de citoyens et citoyennes qui habitent les territoires couverts par ses membres.

Des représentants de la majorité des régions administratives ainsi que des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec détiennent un siège au conseil d'administration de la Fédération. Elle a pour mission de :

- Concevoir et mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat favorisant la collaboration, l'entraide et l'esprit d'équipe entre les membres;
- Favoriser la conception, le développement et la mise en place des leviers de développement social, économique, financier, administratif, politique et culturel en regard des besoins actuels et futurs des municipalités locales et régionales, et supporter les initiatives des membres en ce sens;
- Jouer un rôle collectif et stratégique d'influence auprès des instances politiques et des acteurs socio-économiques afin d'assurer son développement;
- Créer des alliances stratégiques;
- Informer, soutenir et conseiller les municipalités dans leurs rôle et responsabilités quotidiens, notamment quant au cadre légal et réglementaire qui les régit et selon les besoins spécifiques.

Introduction

La FQM remercie le ministre du Développement durable et des Parcs de cette invitation à lui présenter ses commentaires sur l'avant-projet de loi sur le développement durable.

À titre de représentante de plus de 915 municipalités, la Fédération Québécoise des Municipalités participe activement au développement durable des régions du Québec. Elle collabore à l'élaboration de politiques, lois et règlements en matière environnementale jusqu'à la formation auprès des élus.

Les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) sont des intervenantes de première ligne en environnement et en développement durable au Québec. Les municipalités et les MRC sont responsables de la gestion de l'eau potable et des eaux usées, de l'aménagement du territoire, des cours d'eau municipaux et de la gestion des matières résiduelles. Elles assument certaines compétences en matière de développement économique, en foresterie et en énergie, tout en promulguant une réglementation municipale favorisant la cohabitation, notamment en matière de bruits et de nuisances. Elles doivent également assurer la sécurité de leurs citoyens par l'intermédiaire de plans d'urgence qui considèrent les risques naturels et industriels.

À titre indicatif, mentionnons que l'ensemble des municipalités du Québec consacre près de 1,5 G\$ aux activités touchant l'hygiène du milieu et l'aménagement de leur territoire, soit plus de 17 % de leurs dépenses totales de fonctionnement. Pour leur part, les MRC du Québec en consacrent plus de 55 %, soit 108 M\$.

Étant le niveau de gouvernement directement en lien avec les citoyens, les municipalités et MRC du Québec sont interpellées quotidiennement afin d'assumer des responsabilités en matière environnementale. Les élus s'acquittent de toutes ces responsabilités d'abord et avant tout pour assurer une qualité de vie aux citoyens de leur communauté.

Le projet de Plan de développement durable soumis le 25 novembre 2004 par le ministre de l'Environnement s'adresse spécialement au milieu municipal, et ce, sur plusieurs aspects.

La première partie du mémoire dressera le portrait des responsabilités municipales en environnement. Nous nous attarderons aux objectifs et aux normes à rencontrer, aux coûts de ces responsabilités et aux préoccupations du monde municipal en regard de ces responsabilités. Dans un deuxième temps, nous traiterons du rôle des municipalités et de la création d'un Fonds vert tel que proposé dans l'avant-projet de loi sur le développement durable. Enfin, nous aborderons les principes et la stratégie contenus dans le plan de développement durable du gouvernement.

1. Les responsabilités environnementales des municipalités

1.1 L'aménagement du territoire

1.1.1 L'état de la situation

Le schéma d'aménagement tel que défini par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est un document de planification relevant de la MRC qui détermine les objectifs et les grandes orientations de l'aménagement et du développement de son territoire.

Rappelons que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire vers les municipalités et les MRC. Cette loi repose sur des principes fondamentaux énoncés dans le Livre vert sur la décentralisation de 1977. L'un d'eux stipule que l'aménagement est avant tout une responsabilité politique qui relève des élus.

Actuellement, il y a 33 schémas d'aménagement et de développement en vigueur et 51 schémas révisés qui sont présentement sous analyse au ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR).

D'une part, la FQM reconnaît que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* donne des pouvoirs importants en matière d'aménagement et d'urbanisme mais, d'autre part, cette même loi donne le pouvoir au ministre des Affaires municipales et des Régions et au gouvernement de passer outre aux consensus régionaux exprimés dans le schéma, si celui-ci ne respecte pas les orientations ou les projets gouvernementaux.

De plus, l'analyse des schémas d'aménagement par le MAMR, ayant pour objectif d'évaluer la conformité des schémas réalisés par les MRC en regard des orientations gouvernementales, équivaut à un véritable droit de veto discrétionnaire sur les décisions prises par les élus locaux quant à l'aménagement du territoire de leur communauté, ce qui peut s'apparenter à un régime de tutelle de la part du gouvernement. Étant donné l'intention exprimée par le gouvernement du Québec de procéder à une réelle décentralisation au bénéfice des municipalités et MRC des régions, il est paradoxal de constater l'ascendance du gouvernement dans ce dossier.

1.1.2 Les perspectives

En 1993, les dépenses totales des MRC représentaient 80 millions \$, dont 18 % étaient affectés à l'aménagement, alors qu'en 2003, elles étaient de 211 millions \$, et la part prévue en aménagement, en urbanisme et en développement représentait près de 59 millions \$, soit 28 % des dépenses totales.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le milieu municipal hésite à s'engager plus activement dans la révision de ses schémas. Notons le désengagement de l'État en matière de financement et la hausse de ses exigences qui confine les MRC au rôle de simple exécutant des décisions prises par le gouvernement. Les orientations gouvernementales sont également jugées trop contraignantes pour une partie importante des municipalités, notamment en urbanisme, en aménagement du territoire, en environnement et en transport.

L'aménagement du territoire est une responsabilité décentralisée essentielle au monde municipal pour qu'il assure un véritable développement de son territoire. Toutefois, le gouvernement ne devra exercer qu'un rôle d'accompagnateur auprès des élus plutôt que de dicter et de juger sa volonté à travers des échanges administratifs qui peuvent parfois sembler interminables.

1.1.3 L'agriculture et l'aménagement du territoire

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est un exemple de législation qui a affecté de façon importante les pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement.

Signalons que la FQM était partie prenante au consensus dégagé par le Comité Ouimet, en septembre 1993, qui portait sur des questions de conciliation des objectifs de protection du territoire agricole et des activités agricoles avec des objectifs de viabilité des collectivités rurales, tout en considérant ceux de planification et d'aménagement du territoire.

La FQM a également participé aux négociations au sein du groupe de travail supervisé par M^e Jules Brière qui a donné lieu à une entente de principe, le 24 mai 1995, entre le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, le ministre de l'Environnement, le ministre des Ressources naturelles, l'Union des producteurs agricoles, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités.

Cette entente portait sur la protection et le développement durable des activités agricoles ainsi que sur une harmonisation accrue avec l'aménagement du territoire. Également, elle mettait l'accent sur une plus grande concertation entre le monde agricole et les autres intervenants du monde municipal au sein des MRC qui se voyaient confier un rôle plus important dans la planification des utilisations du sol en zone agricole et l'encadrement de la réglementation municipale locale.

En endossant cette entente, la FQM souscrivait à des objectifs qui respectaient la nature décentralisée de la fonction d'aménagement du territoire en assurant une concertation accrue à la base, reconnaissant ainsi l'apport important de l'agriculture pour l'économie de toutes les régions du Québec.

La législation adoptée par le gouvernement assure différemment l'encadrement des règlements locaux. La fonction d'aménagement est maintenant liée à la poursuite d'un objectif unique en zone agricole, objectif encadré par des orientations gouvernementales précises qui s'imposent directement dans la réglementation locale.

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* représente un recul pour le monde municipal. Après que la fonction d'aménagement du territoire fut décentralisée avec succès en 1979, voilà qu'une partie importante du territoire québécois est soustraite de la planification locale des usages, pour retourner au niveau gouvernemental.

La FQM continue de revendiquer un assouplissement à l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin que les municipalités puissent se doter d'outils qui leur sont nécessaires à la planification de leur territoire pour un développement social et économique viable. Le gouvernement devrait d'ailleurs profiter de l'actuelle démarche de décentralisation pour donner une réelle voix au monde municipal dans l'application de cette loi.

1.1.4 L'acceptabilité sociale et la production agricole

Dans le cadre du suivi de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de mars 1998, la Fédération Québécoise des Municipalités a participé au Groupe de travail responsable de la thématique « Un environnement à valoriser ». Celui-ci avait pour mandat de préparer un plan d'action permettant d'atteindre des objectifs convenus dont, entre autres, les ententes de bon voisinage.

Déoulant des recommandations de la consultation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur le développement de la production porcine au Québec, le gouvernement confiait aux municipalités la responsabilité de veiller à l'acceptabilité sociale de cette production sur son territoire par la mise sur pied d'un processus de consultation de la population, avec la possibilité d'imposer au projet soumis certaines conditions de réalisation.

Nous constatons que la démarche choisie par le gouvernement relève, encore une fois, d'une vision centralisatrice de la gestion du territoire par l'imposition d'orientations gouvernementales qui laissent peu de discrétion aux élus municipaux quant aux conditions à imposer aux producteurs porcins qui souhaitent s'implanter dans leur communauté.

Le développement durable exige l'équilibre entre l'acceptabilité sociale, la viabilité économique et la qualité du milieu de vie des collectivités. Cet équilibre ne pourra être atteint que si l'on donne des pouvoirs adéquats aux élus locaux.

La FQM est d'avis qu'il est maintenant temps de redéfinir les responsabilités municipales par la reconnaissance de la compétence des élus locaux en aménagement du territoire. La FQM revendique une plus grande autonomie municipale en aménagement du territoire en regard des engagements gouvernementaux en matière de décentralisation au bénéfice des régions du Québec.

Dans une optique de décentralisation et d'élargissement des pouvoirs des élus locaux en matière de développement durable, la FQM propose la redéfinition de l'outil qu'est le « schéma d'aménagement par l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement durable », qui intégrera l'ensemble des composantes économiques, sociales et environnementales des communautés.

1.1.5 L'interdiction d'épandage

L'article 51 du projet de loi n° 62 autorise les municipalités à interdire l'épandage de déjections animales et de boues ou de résidus pendant au plus douze jours. Selon les modifications récemment apportées par le projet de loi n° 54¹, cette interdiction ne peut s'appliquer pendant plus de trois jours consécutifs. De plus, le greffier ou le secrétaire-trésorier dispose de la discrétion d'autoriser une personne à effectuer un épandage interdit par règlement.

La FQM maintient que cette disposition est trop contraignante pour les municipalités, principalement en regard du nombre de jours consécutifs où l'épandage peut être interdit. La FQM propose de conférer en cette matière la même autonomie réglementaire que celle insufflée dans le reste du projet de loi. Du reste, cette disposition ne cadre pas avec la philosophie du projet de loi n° 62.

¹ L.Q., c. 20, a. 97 et 111.

1.2 La gestion des matières résiduelles

1.2.1 L'état de la situation

Les municipalités québécoises ont la responsabilité de la gestion des matières résiduelles sur leur territoire. Cette obligation découle de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008, politique à laquelle le monde municipal a adhéré.

Des 64 lieux d'enfouissement sanitaire actifs sur le territoire du Québec, 56 relèvent de la responsabilité municipale.

Au plan financier, les municipalités du Québec consacrent près de 5 % (4,88 %) de leur budget à la gestion des matières résiduelles, soit près de 400 M\$ (393 282 000 \$), ce qui représente une moyenne de 52 \$ par citoyen, par année. Le pourcentage de la population du Québec a accès à un service de collecte sélective est de 97,5 %.

L'ensemble des MRC sont engagées dans la confection de leur plan de gestion des matières résiduelles. 55 plans ont été jugés conformes et 42 autres sont actuellement en vigueur.

La FQM est très active dans la mise en œuvre de cette politique de gestion des matières résiduelles. D'ailleurs, en partenariat, elle a élaboré et mis en ligne un bureau virtuel sur les plans de gestion des matières résiduelles pour guider les municipalités dans la confection de leur plan de gestion. La FQM a également collaboré à la promotion de la 4^e édition de la Semaine québécoise de réduction des déchets, organisée par le Réseau des ressourceries du Québec.

La FQM participe également aux travaux des différents comités mis sur pied par Recyc-Québec qui portent sur la collecte sélective, les matières compostables et la récupération et la valorisation des textiles. Elle collabore également aux travaux du comité de vigilance de la Société de gestion des huiles usées (SOGHU).

1.2.2 L'application du principe utilisateur-payeur

Deux réglementations récentes émanant du ministère de l'Environnement consacrent le principe d'utilisateur-payeur dans le secteur de la gestion des matières résiduelles; le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* et le projet de *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés*. La FQM participe activement à l'élaboration des mécanismes de gestion de ces deux règlements.

En ce qui a trait à la limite de la compensation à 1,3 million de dollars par année imposée à la catégorie des médias écrits pour les cinq premières années où une compensation est exigible, la FQM demande, par équité envers les autres catégories identifiées au *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* que cette catégorie assume un pourcentage équivalant du total des coûts nets des services fournis par les municipalités. La FQM souhaite également bénéficier directement de la contribution en biens ou en services prévue au règlement pour cette catégorie, afin que les municipalités puissent assurer leur mandat d'information et de sensibilisation auprès de leurs citoyens.

La FQM souscrit aux objectifs du projet de *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et des sols contaminés*, soit d'appuyer financièrement les municipalités dans leurs efforts de réduction des volumes de matières résiduelles destinées à l'enfouissement.

L'article 5 précise que les sommes perçues sont payables au ministre des Finances. Suite aux informations fournies, il appert que cette redevance constituera les premières sommes qui seront versées au Fonds vert.

La FQM demande que le gouvernement s'engage dans un processus transparent et ouvert de gestion de l'utilisation des sommes qui seront perçues par son intermédiaire, et ce, afin d'avoir l'assurance que ces sommes seront utilisées pour les fins pour lesquelles elles sont perçues. Cette démarche devra mener à une entente spécifique liant le gouvernement et le milieu municipal.

Pour la FQM, il est primordial d'accentuer les mesures de réduction à la source, notamment auprès des générateurs afin qu'ils assument la pleine responsabilité des produits qu'ils mettent en marché, du berceau au tombeau.

Pour le milieu municipal, la démarche amorcée par le projet de *Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles et de sols contaminés* est indissociable de celle déjà engagée par la mise en œuvre du *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*.

Ici, la cohérence s'impose, considérant que les deux démarches sont complémentaires et touchent le même secteur d'activité pour les municipalités. La mise en œuvre de l'un aura inéluctablement une incidence sur l'autre, notamment sur le déplacement des volumes de l'enfouissement à la récupération.

1.2.3 Les perspectives

Le prochain défi des municipalités sera l'atteinte des objectifs de réduction des volumes à l'enfouissement et l'organisation structurée de la gestion des matières organiques domestiques, contribuant à l'atteinte de l'objectif global de 65 % de mise en valeur des matières valorisables d'ici 2008.

1.3 L'eau

1.3.1 La Politique nationale de l'eau

La FQM souscrit aux objectifs énoncés dans la Politique nationale de l'eau, notamment celui d'assurer la pérennité des infrastructures municipales et d'améliorer la gestion des services de l'eau.

Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau, la FQM a participé au groupe de travail sur la gestion des programmes d'aide financière dans le cadre des travaux du groupe de travail sur la politique de l'eau de la Table des infrastructures municipales, qui relève du ministère des Affaires municipales et des Régions.

Dans son rapport, le comité de travail établit certains constats et propose des solutions aux problèmes identifiés. Entre autres, le comité suggère d'orienter les programmes d'infrastructures vers les besoins prioritaires des municipalités, soit le rattrapage dans la réfection des infrastructures d'eau potable et d'eau usée, la mise aux normes des installations d'eau potable et de prévoir un volet distinct pour les municipalités de moins de 2000 habitants.

Au chapitre du financement, alors que les programmes de Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000 (TICQ 2000) et d'Infrastructures Québec-municipalités (PIQM) représentent 2 295 M\$, l'ensemble des demandes reçues en investissement totalise 7 130 M\$. De ce constat, le comité propose d'augmenter le niveau d'investissement des programmes d'infrastructures et d'assurer une durée de vie des programmes à long terme. Le Comité recommande également de majorer l'aide aux municipalités ayant une capacité financière limitée. Il nous apparaît important de rappeler au gouvernement qu'au cours des dernières années, seulement 21,5 % des municipalités de moins de 5 000 habitants ont profité des programmes d'infrastructures alors qu'elles représentaient 87 % de l'ensemble des municipalités du Québec.

La FQM demande que soit créé un fonds d'infrastructures en développement durable qui aura comme objectif prioritaire de répondre aux besoins des municipalités en matière d'infrastructures en eau potable et en assainissement des eaux usées.

La FQM demande que les critères d'admissibilité à ces programmes d'infrastructures, qui font actuellement l'objet de discussions avec le gouvernement fédéral, considèrent la capacité de payer des collectivités. Les objectifs de la Politique nationale de l'eau qui relèvent des municipalités ne pourront être atteints que si les moyens financiers correspondant aux besoins sont disponibles et accessibles aux petites municipalités.

Quant à l'imposition d'une redevance sur l'eau par l'intermédiaire des municipalités, il est fort possible que cette volonté frappe le mur de l'incompréhension des citoyens et des élus municipaux, considérant l'ampleur des exigences à rencontrer dans ce secteur de responsabilité et le peu de moyen financier disponible pour y faire face. Toute mesure de cette nature devra, préalablement à sa mise en œuvre, faire l'objet de négociation avec le milieu municipal et d'une entente spécifique quant à la gestion et l'utilisation des sommes ainsi perçues.

1.3.2 La politique de l'eau et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

La Politique nationale de l'eau identifie la gestion intégrée de l'eau par bassin versant comme étant un axe d'intervention majeur. Cette approche territoriale de la gestion de l'eau aux plans local et régional repose sur la concertation des élus des municipalités et des MRC, des citoyens, des usagers et des ministères et organismes gouvernementaux. Cette concertation mènera à l'élaboration d'un plan directeur qui déterminera, dans une perspective de développement durable, le portrait du bassin versant, l'identification des milieux sensibles, la définition et la hiérarchisation des enjeux et un plan d'action ciblant les objectifs à atteindre accompagné d'un échéancier de réalisation.

Tel qu'énoncé dans la Politique, les municipalités et les MRC joueront un rôle névralgique au sein des organismes de bassin, notamment par leur expertise et leur responsabilité en matière d'aménagement du territoire.

Déjà, la FQM collabore étroitement avec le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) à informer et sensibiliser les élus municipaux sur la mission et le rôle des organismes de bassins dans la mise en œuvre de la gestion intégrée.

La FQM propose que la gestion intégrée par bassin versant soit orchestrée sous l'égide des MRC, en continuité avec leur mandat d'aménagement du territoire. Évidemment, les bassins versants étant plus vastes que les territoires de MRC, les MRC concernées devraient gérer cette responsabilité en commun, sous le modèle, par exemple, des commissions conjointes d'aménagement prévues aux articles 75.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, avec les adaptations nécessaires, notamment au plan de la représentativité. Le président de la commission pourrait présider les travaux du comité de bassin qui agirait à titre de comité consultatif.

1.3.3 La gestion de l'eau potable

Les municipalités sont responsables de 1190 des 2894 réseaux d'eau potable alimentant la population du Québec. Ces réseaux municipaux desservent plus de 80 % de la population².

Ces réseaux municipaux s'approvisionnent à près de 52 % en eau souterraine, plus de 44 % en eau de surface et plus de 4 % des réseaux en eau mixte (eau de surface et souterraine). Soulignons que les réseaux s'alimentant en eau de surface desservent plus de 5,3 millions de personnes, soit 70 % de la population québécoise.

Toujours sur la base du bilan du ministère de l'Environnement qui couvre la période 1995-2002, sur une base annuelle, 80 % des réseaux n'a connu aucun dépassement des normes bactériologiques. Les réseaux desservant 1000 personnes et moins sont ceux qui ont connu les taux de dépassement les plus élevés.

Le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (RQEP), adopté en 2001 et modifié en 2004, resserre plusieurs normes de qualité, définit de nouveaux paramètres devant être mesurés, augmente la fréquence des contrôles obligatoires, impose un traitement minimal de l'eau et exige une reconnaissance de la compétence des opérateurs.

Ce règlement exige des municipalités dont le système de distribution approvisionne moins de 50 000 personnes et dont les eaux proviennent en tout ou en partie d'eaux de surface qui ne font l'objet d'aucun traitement comportant un procédé de floculation de filtration lente ou de filtration à membrane, devront, d'ici le 28 juin 2005, se pourvoir d'un système de filtration conforme à la réglementation afin d'assurer la livraison d'une eau potable de qualité à leurs citoyens.

² Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec réalisé par le ministère de l'Environnement du Québec

The Conference Board of Canada a évalué que les exigences de la réglementation nécessitent des investissements de 500 M\$ de la part des municipalités.

Alors que près de 200 municipalités devront répondre à cette obligation, la FQM attend du gouvernement la mise en place de mesures, notamment financière, afin de soutenir les municipalités pour qu'elles puissent répondre à cette exigence réglementaire.

Au-delà des problèmes de financement pour la mise à niveau des équipements d'approvisionnement en eau potable, les municipalités membres de la FQM sont pleinement conscientes de leurs responsabilités quant aux impératifs de santé publique. Cette responsabilité est au cœur des préoccupations quotidiennes des gestionnaires municipaux.

1.3.4 L'assainissement des eaux

Dans son rapport sur *l'Évaluation de performance des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux pour l'année 2003*, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir évalue la performance de 585 ouvrages d'assainissement de différents types qui relèvent des municipalités. Des ouvrages évalués, 91 % respectent les exigences de rejet auxquelles ils sont assujettis.

En 2003, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) convenait d'élaborer une stratégie pancanadienne de gestion des eaux usées municipales et d'en établir les différentes exigences d'ici la fin de 2006. Cette stratégie vise, entre autres, à une harmonisation du cadre réglementaire applicable aux ouvrages d'assainissement. Récemment, le ministre fédéral de l'Environnement édictait des lignes directrices sur le rejet de l'ammoniac dissous dans l'eau présent dans les effluents d'eaux usées. L'application de ces lignes directrices qui, de toute évidence, deviendront bientôt la norme pour tous les ouvrages d'assainissement, sera le prochain défi environnemental, technique et financier à relever par les municipalités au cours des prochaines années.

Mentionnons également les interventions récentes d'Environnement Canada auprès de certaines municipalités québécoises. Ce ministère fédéral a la responsabilité de l'application de la *Loi sur les pêches* sur le territoire du Québec. Ces interventions visent les effluents des eaux usées municipales de certaines municipalités.

Sur la base d'une évaluation préliminaire réalisée à la demande de la FQM, trente-cinq municipalités seraient susceptibles de poursuites par le gouvernement fédéral. Afin de répondre aux nouvelles exigences fédérales, des investissements de plus de 191 M\$ seraient nécessaires.

Tout en reconnaissant l'importance de protéger les milieux naturels des impacts générés collectivement par l'activité humaine, la FQM tient à souligner que toute nouvelle norme qui sera imposée aux ouvrages d'assainissement des eaux municipales devra s'accompagner de ressources financières suffisantes et d'un échéancier de mise aux normes réaliste, et ce, tout en prenant en compte la capacité de payer des citoyens.

1.4 La gestion forestière

Les municipalités et les MRC n'ont aucun pouvoir habilitant en matière de gestion de la forêt publique. Celles-ci sont toutefois consultées lors de l'établissement du plan quinquennal d'aménagement forestier.

Lors de la récente consultation sur la gestion de la forêt québécoise, la FQM proposait que la responsabilité de la gestion de la forêt publique relève des MRC. Cette proposition doit être vue comme une mesure de développement économique local au niveau des choix d'orientation et des stratégies d'aménagement forestier. Cette responsabilité pourrait être appuyée par l'utilisation de convention d'aménagement comme modèle de gestion, complétée par la mise en place d'un mécanisme de concertation et de participation des intervenants et utilisateurs de la forêt publique. Cela permettrait la mise en place d'un aménagement forestier dont les objectifs seraient établis en fonction des caractéristiques économiques, sociales, culturelles et environnementales d'une communauté locale ou territoriale. La gestion des redevances forestières serait assumée par les milieux local et territorial.

En ce qui concerne la forêt privée, la FQM suggérerait l'utilisation du pouvoir habilitant des MRC de désigner tout officier municipal local responsable de l'application d'un règlement régional en matière d'abattage d'arbres afin de veiller à la préservation des milieux naturels par la protection des milieux riverains et humides, des espèces animales et végétales et la protection de sites exceptionnels.

Le gouvernement doit considérer la MRC comme la structure d'accueil en matière de géomatisation du territoire et de transfert de l'information et des connaissances auprès des différentes instances concernées.

En matière d'identification et de conservation des milieux naturels, des expériences pourraient être menées avec les MRC pour atteindre des objectifs de développement durable dans certaines régions où la pression du déboisement s'est accélérée.

Le gouvernement doit interagir directement avec le milieu municipal pour s'assurer que la forêt publique devienne un milieu par lequel seront déployées des mesures visant l'occupation dynamique du territoire et le développement durable des communautés locales et territoriales des régions ressources.

1.5 L'énergie et les municipalités

Dans son mémoire sur la stratégie énergétique du Québec, la FQM recommande que le monde municipal puisse s'impliquer de façon plus importante dans la production énergétique.

Le projet de loi n° 62 reprend les pouvoirs actuels en cette matière :

18. Toute municipalité locale peut constituer avec Hydro-Québec une société en commandite qui a, entre autres objets, celui de produire de l'électricité.

*Hydro-Québec doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité.
(NDLR ce pouvoir est aussi attribué à la MRC à l'article 100)*

124. Toute municipalité régionale de comté peut constituer, avec une entreprise du secteur privé, une société en commandite pour produire de l'électricité au moyen d'une centrale hydroélectrique dont la puissance attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État est égale ou inférieure à 50 mégawatts. L'entreprise du secteur privé doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité.

On constate que l'implication des municipalités et des MRC est fort limitée. Concrètement, les MRC ne peuvent s'engager que dans la constitution de mini-centrales hydroélectriques, avec une participation du privé, dans le cadre d'une société en commandite, et seulement jusqu'à concurrence de 49 % des parts. Elles ne disposent, par ailleurs, d'aucun pouvoir sur le développement de l'énergie éolienne.

Comme la FQM le fera valoir devant la Commission de l'économie et du travail, il faut maximiser les retombées de la production énergétique sur les populations locales, et les MRC devraient être les principales bénéficiaires de la mise en valeur des ressources de leur territoire. Il apparaît en effet souhaitable, d'un point de vue social et économique, que les bénéfices d'une ressource naturelle publique, surtout en l'absence de redevance, demeurent la propriété du public. Ceux-ci seraient affectés au développement économique et social des régions, à l'amélioration des infrastructures,

bref, à la dynamisation des régions. Les résultats d'un sondage interne auprès des MRC démontrent que plus de 75 % d'entre elles souhaiteraient pouvoir être l'unique propriétaire d'une centrale hydroélectrique.

La FQM demande en conséquence que la *Loi sur les compétences municipales* soit amendée de façon à permettre à une MRC de constituer, de façon autonome, une petite centrale hydroélectrique, sans par ailleurs restreindre ses possibilités de s'associer à un partenaire privé, ou à Hydro-Québec, selon une participation convenue entre les parties.

De la même façon, les MRC devraient être habilitées à agir à titre de promoteur dans le développement de l'énergie éolienne, au grand bénéfice de leur population et de l'environnement.

1.6 Plan de mesures d'urgences, risques naturels et industriels

Soulignons également la responsabilité des municipalités quant à l'élaboration et à l'application d'un plan de mesures d'urgences qui tienne compte des risques naturels et industriels.

1.7 Santé publique, bruits et nuisances

Toujours dans l'optique d'offrir une saine qualité de vie à leurs citoyens, les municipalités sont appelées à intervenir sur les problématiques du bruit et des nuisances. Bien que les interventions surviennent souvent à la suite de requêtes de citoyens, les municipalités doivent agir avec souvent bien peu de moyens. C'est pourquoi la FQM appuie la démarche d'un projet-pilote avec le ministère des Transports, initiée par la municipalité de Val-Joli et suivie des municipalités de Tadoussac et de La Tuque, visant à offrir aux municipalités une technologie pour mesurer le bruit routier à l'aide de sonomètres. Ce projet-pilote nécessite également la collaboration de la Sûreté du Québec pour l'émission de contraventions « de sensibilisation ». Ce type de projet-pilote est essentiel à la recherche de solutions pour améliorer la qualité de vie des citoyens et s'inscrit parfaitement dans une démarche de développement durable.

Les articles 54 à 58 du projet de loi n° 62 prévoient les pouvoirs en matière de salubrité et de nuisances. Les municipalités peuvent les réglementer. Elles peuvent, par ailleurs, mettre en demeure un propriétaire pour lui enjoindre de faire disparaître une cause d'insalubrité ou une nuisance. À défaut par le propriétaire de se conformer, la municipalité peut intenter une requête en Cour supérieure. En corollaire, le projet de loi n° 62 prévoit l'abrogation de l'article 82 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui était au même effet.

En regard de ces dispositions, la FQM souhaite émettre les commentaires suivants :

La FQM suggère d'attribuer à la municipalité un pouvoir d'ordonnance, avec préavis, de façon à lui permettre, par exemple, d'ordonner l'évacuation d'un immeuble lorsque la sécurité des personnes est en jeu.

La FQM souhaite, de plus, que la cour municipale soit habilitée à émettre une ordonnance pour l'enlèvement d'une nuisance ou d'une cause d'insalubrité. Actuellement, l'article 546, alinéa 2 du *Code municipal* l'autorise.

L'article 82 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet à la municipalité d'enjoindre une personne à l'enlèvement d'une cause d'insalubrité ou d'une nuisance, et ce, qu'il y ait ou non contravention à la réglementation municipale. Dans le projet de loi n° 62, ce pouvoir suit immédiatement l'habilitation réglementaire, ce qui peut semer un doute quant à l'ouverture à un tel recours s'il n'y a pas contravention au règlement municipal. Il serait prudent de le préciser.

1.8 Environnement et conflits de lois

Le rôle des municipalités en matière de protection environnementale est sans cesse croissant, et la Cour suprême du Canada a récemment reconnu que les municipalités avaient un pouvoir général d'intervention en matière environnementale, fondé sur le principe de précaution³, lequel est également reconnu dans *l'Avant-projet de loi sur le développement durable*. Ce principe est d'ailleurs l'une des assises fondamentales du développement durable.

Le projet de loi *Loi sur les compétences municipales* confirme le pouvoir réglementaire général et le pouvoir d'intervention des municipalités en matière d'environnement. La FQM le salue. Toutefois, elle est d'avis qu'une modification doit en corollaire être apportée à l'article 124, alinéa 5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin que les municipalités puissent agir en complémentarité avec le gouvernement.

En effet, cet alinéa fait en sorte que les règlements édictés aux termes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet. Ainsi, dès qu'un domaine est réglementé en vertu de la LQE, il est rendu intouchable pour la municipalité.

Afin de permettre aux municipalités de jouer pleinement leur rôle évolutif dans le domaine environnemental, la FQM réclame que l'on applique en cette matière la même règle de conflit que pour tout autre règlement du gouvernement, telle que prévue à l'article 3 du projet de loi n° 62. Cette règle est à l'effet que toute disposition d'un règlement d'une municipalité inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres est inopérante. Le caractère inconciliable se mesure, entre autres, par l'impossibilité de respecter les deux normes,

³ 114957 *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Ville)*, 28 juin 2001 (C.S.C.)

par exemple si l'une permet quelque chose que l'autre interdit. Mais, cette règle permet à la municipalité de réglementer de façon plus sévère lorsque par exemple le règlement du gouvernement prévoit une norme minimale.

Par ailleurs, la FQM souhaite émettre un autre commentaire relativement à la règle de conflit inscrite à l'article 3 du projet de loi n° 62. En vertu des principes généraux du droit administratif, un règlement inconciliable avec une loi provinciale lui cède le pas. Mais ce n'est pas automatiquement le cas lorsqu'un règlement municipal est inconciliable avec un règlement du gouvernement ou d'un ministre. En effet, lors d'un conflit entre deux législations déléguées, les tribunaux vont habituellement rechercher la finalité de la loi habilitante. La FQM conçoit que le projet de loi n° 62 établisse une règle à l'effet qu'un règlement du gouvernement ait préséance sur un règlement municipal inconciliable. Cependant, elle est d'avis que les règles normales du droit administratif doivent s'appliquer lors d'un conflit entre un règlement municipal et un règlement adopté par un ministre.

1.9 Autres compétences

Dans une perspective de décentralisation, mais dans le respect de la mission des cours municipales en matière de justice de proximité, il pourrait être envisagé de transférer de plus amples juridictions aux cours municipales. Ces transferts de juridictions ne doivent pas nécessairement impliquer le transfert de la responsabilité de l'inspection à la municipalité, chaque cas devant être examiné.

Certains règlements édictés sous la *Loi sur la qualité de l'environnement* ont un lien étroit avec la gestion du milieu, et leur transfert aux cours municipales pourrait répondre à la notion de justice de proximité. Le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (R.R.Q., c. Q-2, r. 8) est déjà appliqué par les MRC, et la poursuite des infractions à ce règlement par les cours municipales s'inscrirait dans une suite logique et faciliterait le travail des MRC. Il pourrait en outre être envisagé de transférer aux cours municipales les poursuites relatives aux infractions au *Règlement sur les exploitations agricoles* (R.R.Q., c. Q-2, r. 11.1) ou au *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (R.R.Q., c. Q-2, r. 1.3).

Toujours dans le respect de la mission de justice de proximité, il devrait aussi être envisagé de traiter devant les cours municipales les infractions à la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1).

2. L'avant-projet de loi sur le développement durable

Étant des intervenants de première ligne en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, les municipalités du Québec sont directement interpellées par la démarche du gouvernement du Québec d'instaurer une gouvernance fondée sur le développement durable. Cet avant-projet de loi soulève plusieurs questionnements en regard des mécanismes de concertation et de consultation que le gouvernement entend mettre de l'avant.

2.1 Le rôle des municipalités en regard de l'avant-projet de loi

L'article 3 de l'avant-projet de loi précise que le gouvernement peut déterminer à compter de quelles dates une ou plusieurs des dispositions de la présente loi sont applicables aux municipalités. La FQM tient à rappeler que les municipalités sont un palier de gouvernement composé d'élus qui assument leurs responsabilités en fonction des intérêts de leurs citoyens.

La FQM demande que le gouvernement du Québec agisse de façon concertée avant de promulguer des objectifs ou de nouvelles responsabilités aux municipalités en matière de développement durable.

L'article 12 précise *qu'en vue d'assurer l'application de la présente loi, les fonctions du ministre de l'Environnement consistent plus particulièrement à :*

1° Promouvoir le développement durable au sein de l'Administration et dans le public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en cette matière.

La FQM demande au gouvernement de préciser quels sont les mécanismes de concertation qu'il entend privilégier afin d'assurer la cohésion et l'harmonisation prévue par l'avant-projet de loi.

Spécifiquement pour le milieu municipal, élargir le mandat du COPLEM.

L'article 13 édicte que les ministères, les organismes et les entreprises compris dans l'Administration, lorsqu'ils sont sollicités par le ministre, lui prêtent leur concours en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Notamment, ils lui communiquent les renseignements nécessaires à l'élaboration, à la révision ou au bilan de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable, y compris quant aux indicateurs ou aux mécanismes de suivi et de reddition de comptes.

Le présent article s'applique également aux organismes et aux établissements visés à l'article 3, indépendamment de la prise de tout décret en vertu de cet article.

En clair, les municipalités devront répondre aux demandes du ministre dans l'élaboration, la révision et la mise en œuvre de la Stratégie. Déjà, les municipalités fournissent plusieurs renseignements aux différents ministères et organismes.

La FQM demande que le gouvernement identifie clairement et balise la nature et la quantité des renseignements demandés aux municipalités dans le cadre de son Plan de développement durable.

L'article 14 de l'avant-projet de loi crée l'obligation d'identifier et de rendre publics des objectifs de développement durable pour les organisations assujetties. Les organisations non assujetties pourraient éventuellement y être soumis par décret. C'est le cas des municipalités.

On invite les organisations à s'engager, sur une base volontaire, à l'élaboration de ces objectifs, *sans attendre la prise d'un décret...*

La FQM demande au gouvernement de préciser l'échéancier gouvernemental en regard des objectifs de mise en œuvre du Plan de développement durable pour les municipalités.

2.2 Le Fonds vert

L'avant-projet de loi prévoit la création d'un fonds vert. Ce fonds sera constitué, entre autres, de la perception des frais et autres sommes découlant ou relevant de l'application de la LQE et de ses règlements ou les frais ou autres sommes perçus par le ministre. Ce fonds permettra au ministre d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités.

Sans remettre en question les principes à la base de la création de ce fonds, la FQM souhaite que le gouvernement définisse davantage les objectifs et le fonctionnement de ce fonds et qu'il offre des garanties aux municipalités quant à sa gestion.

En accord avec le principe utilisateur-payeur, le gouvernement devra garantir que les sommes perçues auprès des municipalités seront intégralement retournées à celles-ci afin qu'elles puissent assumer leurs responsabilités au bénéfice de leur communauté aux plans local et régional. Il devra également garantir l'intégralité de la perception des frais auprès des tiers utilisateurs.

Les programmes applicables aux municipalités devront faire l'objet d'ententes spécifiques afin d'éviter toute discrétion du ministre quant aux modalités de perception et de versement.

À l'article 15.9, tout surplus est versé au fonds consolidé.

Pour la FQM, tout surplus découlant de la perception de redevances qui origine d'une responsabilité municipale devrait être retourné aux municipalités afin d'assurer la neutralité des mesures prises par celles-ci.

3. Le plan de développement durable du Québec

Découlant de l'avant-projet de loi sur le développement durable, le document de consultation expose les orientations que le gouvernement entend donner à sa politique.

On y définit le développement durable comme un processus continu d'amélioration des conditions d'existence des populations actuelles qui ne compromet pas la capacité des générations futures de faire de même et qui intègre harmonieusement les dimensions environnementale, sociale et économique du développement.

3.1 La stratégie de développement durable

Un des premiers élément de la stratégie présentée dans le document de consultation est la connaissance préalable aux actions. Qu'avons nous sur la table en cette matière? Le dernier bilan exhaustif de l'état de l'environnement au Québec remonte à 1992.

Préalablement à l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs en développement durable, la FQM demande que soit produit un inventaire exhaustif de l'état de l'environnement au Québec. Ce document de référence est essentiel à une compréhension commune de la situation qui soit partagée par l'ensemble de la population du Québec.

Il faudra également faire un bilan de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* depuis son adoption afin d'évaluer l'efficacité de ses différentes composantes et prévoir un mécanisme de révision qui permettrait d'actualiser la loi en fonction des nouveaux objectifs en matière de développement durable.

Une panoplie de lois (aménagement et urbanisme, énergie, protection du territoire agricole, droit de produire, etc.) devraient faire également l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable.

4. **Changement de nom du ministère de l'Environnement**

La FQM partage l'inquiétude d'une partie de la population quant au changement de nom du ministère de l'Environnement pour celui de ministère du Développement durable et des Parcs. En effet, assumer la protection de l'environnement est très différent d'une approche axée sur le développement durable.

D'ailleurs, dans la Loi sur le ministère de l'Environnement, à la section II FONCTIONS ET POUVOIRS, l'article 10 porte sur les responsabilités du ministre. Il est dit que *le ministre de l'Environnement est chargé d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement.*

Nous croyons que l'ancienne dénomination était inclusive et comprenait l'axe du développement durable.

Il ne faudrait pas que, aux yeux du public, on y voit un signal que le développement économique prenne le pas sur les aspects de gestion et de protection de l'environnement, et qu'au Québec, il n'est plus nécessaire d'avoir un ministère de l'Environnement.

Conclusion

De par leurs nombreuses responsabilités environnementales, les municipalités du Québec sont des acteurs de premier plan en matière de développement durable. L'ensemble de leurs responsabilités exigent des ressources matérielles et financières qui font cruellement défaut dans certains secteurs stratégiques, notamment en approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux. En gestion des matières résiduelles, les nouveaux mécanismes de financements sont à négocier et à mettre en place afin d'atteindre les objectifs fixés. En aménagement du territoire, l'exercice de révision des schémas est à compléter et l'intégration de la démarche de gestion de l'eau par bassin versant est à amorcer partout au Québec.

Le Plan de développement durable annoncé par le gouvernement du Québec est l'occasion pour les municipalités d'établir un plan de consolidation de leurs responsabilités environnementales, dans le contexte nouveau de la décentralisation au bénéfice des régions.

Dans une optique de décentralisation et d'élargissement des pouvoirs des élus locaux en développement durable, la FQM réitère sa proposition ci-haut exprimée, à savoir : la redéfinition de l'outil qu'est le « schéma d'aménagement par l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement durable », qui, alors, intégrera l'ensemble des composantes économiques, sociales et environnementales des communautés.

La FQM demande également au gouvernement d'établir de façon concertée les objectifs fixés dans le cadre du présent exercice et d'évaluer les ressources matérielles, humaines et financières qui seront nécessaires à la consolidation des responsabilités actuelles et futures des municipalités en matière environnementale et en développement durable.

Principales recommandations

L'aménagement du territoire

- La FQM continue de revendiquer un assouplissement à l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin que les municipalités puissent se doter d'outils qui leur sont nécessaires à la planification de leur territoire pour un développement social et économique viable. Le gouvernement devrait d'ailleurs profiter de l'actuelle démarche de décentralisation pour donner une réelle voix au monde municipal dans l'application de cette loi.
- La FQM est d'avis qu'il est maintenant temps de redéfinir les responsabilités municipales par la reconnaissance de la compétence des élus locaux en aménagement du territoire. La FQM revendique une plus grande autonomie municipale en aménagement du territoire en regard des engagements gouvernementaux en matière de décentralisation au bénéfice des régions du Québec.
- Dans une optique de décentralisation et d'élargissement des pouvoirs des élus locaux en matière de développement durable, la FQM propose la redéfinition de l'outil qu'est le « schéma d'aménagement par l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement durable », qui intégrera l'ensemble des composantes économiques, sociales et environnementales des communautés.

La gestion des matières résiduelles

- En ce qui a trait à la limite de la compensation à 1,3 million de dollars par année imposée à la catégorie des médias écrits pour les cinq premières années où une compensation est exigible, la FQM demande, par équité envers les autres catégories identifiées au *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* que cette catégorie assume un pourcentage équivalant du total des coûts nets des services fournis par les municipalités. La FQM souhaite également bénéficier directement de la contribution en biens ou en services prévue au règlement pour cette catégorie, afin que les municipalités puissent assurer leur mandat d'information et de sensibilisation auprès de leurs citoyens.
- La FQM demande que le gouvernement s'engage dans un processus transparent et ouvert de gestion de l'utilisation des sommes qui seront perçues par son intermédiaire, et ce, afin d'avoir l'assurance que ces sommes seront utilisées pour les fins pour lesquelles elles sont perçues. Cette démarche devra mener à une entente spécifique liant le gouvernement et le milieu municipal.

- Pour la FQM, il est primordial d'accentuer les mesures de réduction à la source, notamment auprès des générateurs afin qu'ils assument la pleine responsabilité des produits qu'ils mettent en marché, du berceau au tombeau.

L'eau

- La FQM demande que soit créé un fonds d'infrastructures en développement durable qui aura comme objectif prioritaire de répondre aux besoins des municipalités en matière d'infrastructures en eau potable et en assainissement des eaux usées.
- La FQM demande que les critères d'admissibilité à ces programmes d'infrastructures, qui font actuellement l'objet de discussions avec le gouvernement fédéral, considèrent la capacité de payer des collectivités. Les objectifs de la Politique nationale de l'eau qui relèvent des municipalités ne pourront être atteints que si les moyens financiers correspondant aux besoins sont disponibles et accessibles aux petites municipalités.
- Quant à l'imposition d'une redevance sur l'eau par l'intermédiaire des municipalités, il est fort possible que cette volonté frappe le mur de l'incompréhension des citoyens et des élus municipaux, considérant l'ampleur des exigences à rencontrer dans ce secteur de responsabilité et le peu de moyen financier disponible pour y faire face. Toute mesure de cette nature devra, préalablement à sa mise en œuvre, faire l'objet de négociation avec le milieu municipal et d'une entente spécifique quant à la gestion et l'utilisation des sommes ainsi perçues.
- La FQM propose que la gestion intégrée par bassin versant soit orchestrée sous l'égide des MRC, en continuité avec leur mandat d'aménagement du territoire. Évidemment, les bassins versants étant plus vastes que les territoires de MRC, les MRC concernées devraient gérer cette responsabilité en commun, sous le modèle, par exemple, des commissions conjointes d'aménagement prévues aux articles 75.1 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, avec les adaptations nécessaires, notamment au plan de la représentativité. Le président de la commission pourrait présider les travaux du comité de bassin qui agirait à titre de comité consultatif.
- Alors que près de 200 municipalités devront répondre à cette obligation, la FQM attend du gouvernement la mise en place de mesures, notamment financière, afin de soutenir les municipalités pour qu'elles puissent répondre à cette exigence réglementaire.

- Tout en reconnaissant l'importance de protéger les milieux naturels des impacts générés collectivement par l'activité humaine, la FQM tient à souligner que toute nouvelle norme qui sera imposée aux ouvrages d'assainissement des eaux municipales devra s'accompagner de ressources financières suffisantes et d'un échéancier de mise aux normes réaliste, et ce, tout en prenant en compte la capacité de payer des citoyens.

La gestion forestière

Le gouvernement doit interagir directement avec le milieu municipal pour s'assurer que la forêt publique devienne un milieu par lequel seront déployées des mesures visant l'occupation dynamique du territoire et le développement durable des communautés locales et territoriales des régions ressources.

Santé publique, bruits et nuisances

- La FQM suggère d'attribuer à la municipalité un pouvoir d'ordonnance, avec préavis, de façon à lui permettre, par exemple, d'ordonner l'évacuation d'un immeuble lorsque la sécurité des personnes est en jeu.
- La FQM souhaite, de plus, que la cour municipale soit habilitée à émettre une ordonnance pour l'enlèvement d'une nuisance ou d'une cause d'insalubrité. Actuellement, l'article 546, alinéa 2 du *Code municipal* l'autorise.
- L'article 82 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet à la municipalité d'enjoindre une personne à l'enlèvement d'une cause d'insalubrité ou d'une nuisance, et ce, qu'il y ait ou non contravention à la réglementation municipale. Dans le projet de loi n° 62, ce pouvoir suit immédiatement l'habilitation réglementaire, ce qui peut semer un doute quant à l'ouverture à un tel recours s'il n'y a pas contravention au règlement municipal. Il serait prudent de le préciser.

L'avant-projet de loi sur le développement durable

- La FQM demande que le gouvernement du Québec agisse de façon concertée avant de promulguer des objectifs ou de nouvelles responsabilités aux municipalités en matière de développement durable.
- La FQM demande au gouvernement de préciser quels sont les mécanismes de concertation qu'il entend privilégier afin d'assurer la cohésion et l'harmonisation prévue par l'avant-projet de loi.
- Spécifiquement pour le milieu municipal, élargir le mandat du COPEM.

- La FQM demande que le gouvernement identifie clairement et balise la nature et la quantité des renseignements demandés aux municipalités dans le cadre de son Plan de développement durable.
- La FQM demande au gouvernement de préciser l'échéancier gouvernemental en regard des objectifs de mise en œuvre du Plan de développement durable pour les municipalités.
- Sans remettre en question les principes à la base de la création de ce fonds, la FQM souhaite que le gouvernement définisse davantage les objectifs et le fonctionnement de ce fonds et qu'il offre des garanties aux municipalités quant à sa gestion.
- Les programmes applicables aux municipalités devront faire l'objet d'ententes spécifiques afin d'éviter toute discrétion du ministre quant aux modalités de perception et de versement.
- Pour la FQM, tout surplus découlant de la perception de redevances qui origine d'une responsabilité municipale devrait être retourné aux municipalités afin d'assurer la neutralité des mesures prises par celles-ci.

Le plan de développement durable du Québec

- Préalablement à l'élaboration d'objectifs et d'indicateurs en développement durable, la FQM demande que soit produit un inventaire exhaustif de l'état de l'environnement au Québec. Ce document de référence est essentiel à une compréhension commune de la situation qui soit partagée par l'ensemble de la population du Québec.
- Il faudra également faire un bilan de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* depuis son adoption afin d'évaluer l'efficacité de ses différentes composantes et prévoir un mécanisme de révision qui permettrait d'actualiser la loi en fonction des nouveaux objectifs en matière de développement durable.
- Une panoplie de lois (aménagement et urbanisme, énergie, protection du territoire agricole, droit de produire, etc.) devraient faire également l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable.

Bibliographie

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. L'organisation de la justice dans le monde municipal dans le contexte du projet de décentralisation des services publics. 2005, 29 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. Projet de loi n° 54, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal. 2004.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. Impliquer le monde municipal dans le secteur énergétique au Québec. 2005, 22 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles. 1996. 12 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. Projet de loi n° 23, Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles. 2000.

Colloque La loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Les premiers vingt ans, Un bilan du droit positif. Les Éditions Revue de droit. Volume 31, numéros 1-2, 2000-01.

BERNADOT, A., KOURI, R., et al. Droit québécois de l'aménagement du territoire. Les éditions Revue de droit Université de Sherbrooke, 1983, 601 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC. Politique nationale de l'eau. 2002, 94 p.

LAGHA, H., MOFFET, V. et al. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'alimentation. Plan d'action, un environnement à valoriser. 2005, 30 p.

LAVERY, DE BILLY. Votre avenir passe-t-il par le développement durable? 2004.

RECYC-QUÉBEC. Des ressources toujours en mouvement. Rapport annuel 2003-2004, 32 p.

RECYC-QUÉBEC. Gérer les matières résiduelles dans les municipalités. 2003.

MINISTÈRE DES AFFAIRES, DU SPORT ET DU LOISIR. Évaluation de performance des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux pour l'année 2003. 2004.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Décret du 18 janvier 2005 concernant la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Décret n° 1049-2004, Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Décret n° 37-89, 1989, Cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux.

MINISTÈRE DES AFFAIRES, DU SPORT ET DU LOISIR. Révision des schémas d'aménagement. 2002.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007. 109 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec janvier 1995 à juin 2002. 2004.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. Plan de développement durable du Québec. 2004.