

**MEMOIRE DE L'UMQ PORTANT SUR
L'AVANT-PROJET DE LOI
SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET
LA CONSULTATION MINISTÉRIELLE SUR
LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU QUÉBEC**

Présenté au ministre de l'Environnement

Le 15 février 2005

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UMQ	1
Mise en contexte	2
Démarche proposée dans le document de consultation	3
L'évaluation environnementale stratégique : un outil à découvrir	3
Définition du développement durable	5
Stratégie du développement durable.....	6
Commentaires généraux.....	8
Principes définis dans l'avant-projet de loi sur le développement durable.....	9
Commentaires spécifiques	10
Impacts potentiels pour les municipalités québécoises de l'avant-projet de loi sur le développement durable	11
Deux prémisses fondamentales à considérer	11
Survol juridique de l'avant-projet de loi sur le développement durable.....	12
Obligations des organismes municipaux susceptibles d'être assujettis à la <i>Loi sur le développement durable</i>	13
Impacts sur les schémas d'aménagement	15
Commentaires spécifiques	16
Autres particularités de l'avant-projet de loi pour le monde municipal	17
Création d'un fonds vert	17
Charte des droits et libertés	19
Contribution ou implication municipale au développement durable du Québec.....	19
Implication de l'UMQ en matière de développement durable	21
CONCLUSION	22

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est le seul regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge au niveau régional de son action, via ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix sur toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses villes d'agglomération, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour Municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses Assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

Mise en contexte

Le 25 novembre 2004, le ministre de l'Environnement a annoncé ce qu'il baptisait l'amorce du Plan de développement durable du Québec sous le thème « *Miser sur le développement durable : pour une meilleure qualité de vie* ». Il table sur cinq conditions qui visent à souligner le sérieux de son entreprise :

1. Un encadrement juridique qui engage l'État par le dépôt d'un avant-projet de loi sur le développement durable. Cet avant-projet de loi prévoit l'adoption d'une stratégie gouvernementale qui fixe la vision et les objectifs gouvernementaux, ce qui implique une modification à la *Charte des droits et libertés de la personne* pour créer un nouveau droit, c'est-à-dire celui de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité et la création d'un fonds vert permettant un financement stable aux groupes environnementaux et un appui aux municipalités dans certaines mesures à caractère environnemental.
2. Préparer et adopter rapidement une stratégie gouvernementale de développement durable.
3. Des actions concertées progressives des ministères et des organismes du gouvernement en matière de développement durable.
4. L'adoption d'un mécanisme de reddition de comptes en matière de développement durable par l'introduction d'un mécanisme formel et la nomination d'un commissaire au développement durable qui relèvera du vérificateur général.
5. La consultation de la population par une tournée ministérielle à l'hiver 2005 visant à recueillir les préoccupations et les avis quant aux orientations proposées dans le Plan de développement durable.

L'Union des municipalités du Québec (UMQ) souhaite par le présent mémoire faire part au ministre de l'Environnement de ses premières réflexions eu égard à la démarche de consultation sur le Plan de développement durable et l'avant-projet de loi sur le développement durable.

Démarche proposée dans le document de consultation

A priori, l'UMQ félicite le ministre de l'Environnement d'avoir pris l'initiative d'enclencher un mécanisme de stratégie de développement durable pour le Québec par le dépôt simultané d'un document de consultation comprenant un échéancier accompagné d'un avant-projet de loi.

En effet, le passé ne doit pas être garant de l'avenir concernant certains choix qui ont été fait antérieurement en matière d'environnement. À long terme, nous espérons que les futures stratégies de développement amèneront le gouvernement à effectuer des choix judicieusement durables pour le progrès du Québec.

Toutefois, le document de consultation devrait clarifier le fait qu'il présente dans l'immédiat une stratégie et un plan d'action de développement durable pour *l'ensemble de l'appareil gouvernemental* et non un Plan de développement durable pour *l'ensemble de la société québécoise*.

L'évaluation environnementale stratégique : un outil à découvrir

Comme nous l'avions suggéré dans notre mémoire *Pour une véritable gestion durable des territoires agricoles* présenté à la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec, nous conseillons au gouvernement du Québec de

s'inspirer de l'évaluation environnementale stratégique (ÉES)¹ dans son processus axé sur le développement durable.

Afin de donner une vision d'ensemble des choix ministériels et de leurs impacts, l'UMQ recommande l'adoption d'une procédure d'évaluation environnementale stratégique (ÉES) au Québec. Le ministère de l'Environnement définit l'ÉES comme un outil favorisant l'intégration des préoccupations environnementales et les principes du développement durable dans l'élaboration des politiques, plans et programmes (PPP) gouvernementaux ou à la révision de ceux-ci. L'ÉES est une pratique répandue dans de nombreux pays en Amérique du Nord, en Europe et en Océanie ainsi que dans des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). D'ailleurs, plusieurs d'entre eux reconnaissent que l'ÉES est un outil privilégié pour la mise en œuvre du développement durable. D'autant plus qu'un projet de directive qui obligerait tous les pays membres de l'Union européenne à se doter d'un processus formel d'ÉES est présentement à l'étude.

Selon le Comité interministériel sur le développement durable, l'application de l'évaluation environnementale est considérée comme une avenue prometteuse à tous les niveaux du processus décisionnel. Parmi les avantages relevés dans la littérature, le Groupe retient : la résolution de problèmes environnementaux à la source, la prise en compte des effets environnementaux dans des décisions de toutes natures (juridique, administrative, fiscale, économique, etc.), la responsabilisation des décideurs et des citoyens et, enfin, l'amélioration de l'évaluation environnementale des projets.

Le processus général d'ÉES est composé classiquement des six étapes suivantes : le tri préliminaire, qui détermine s'il est nécessaire de réaliser une ÉES, suivi du cadrage, qui définit les enjeux environnementaux qui seront étudiés, de la réalisation de l'étude d'impact, de la révision de l'étude d'impact produite, pour ensuite passer à la prise de

¹ Union des municipalités du Québec, *Pour une véritable gestion durable des territoires agricoles*, mémoire présenté à la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec, le 17 avril 2003, p. 111-112.

décision, dans le but de procéder à l'exécution et au suivi de projets de PPP. À l'occasion, le processus prévoit d'une part la possibilité de la consultation/participation publique et d'autre part, que le processus d'ÉES soit intégré au processus général de planification des ministères concernés.

Par exemple, la Table interministérielle sur la *Politique de l'eau* implique plusieurs ministères et fait ressortir le besoin de plus en plus criant d'une vision intégrée et systémique de l'action gouvernementale. Nous considérons que l'ÉES favorisera la communication interministérielle au niveau de l'échange d'informations et des façons de faire. Elle nécessite une approche intégrée et systémique évoluant au sein d'une organisation apprenante. Enfin, l'ÉES constitue selon nous un forum de choix pour les grands débats et questions de société. Voilà, en substance, les raisons pour lesquelles nous suggérons au gouvernement d'intégrer les travaux de l'ÉES à sa démarche de plan de développement durable.

Définition du développement durable

L'avant-projet de loi définit le développement durable comme suit :

« S'entend du 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. »

On assiste ici à une formulation différente de celle utilisée par les spécialistes de la question au niveau international. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement (rapport Brundtland)² utilise l'appellation développement soutenable (*sustainable development*) soit « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Deux concepts sont inhérents à cette notion :

² Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal, 1988, p. 51.

- le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et futurs.

Les trois pôles du développement durable sont constitués de l'aspect social, économique et environnemental. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* parle quant à elle d'un « développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs ». Lorsqu'on compare la définition proposée dans l'avant-projet de loi à celle faisant l'objet d'un consensus international, elle nous semble à prime abord réductrice et moins englobante.

Stratégie du développement durable

L'avant-projet de loi propose que le gouvernement procède à l'adoption d'une stratégie qui fixe la vision et les objectifs gouvernementaux sous-jacents aux 14 principes de développement durable. En fait, le but est d'instaurer un cadre officiel de gouvernance pour contribuer au développement durable. Cette stratégie incorpore les rôles et les responsabilités de chacun des ministères et organismes relevant de l'Administration³.

Ces derniers seront responsables de l'élaboration et la mise en œuvre progressive d'activités conformes avec la stratégie de développement durable. Par souci de transparence et de cohérence, nous accueillons favorablement le fait que ces interventions devront être rendues publiques dans les rapports annuels des membres de l'Administration et qu'elles pourront comprendre notamment la révision des normes, des

³ L'avant-projet de loi fait référence à l'Administration ce qui inclus le Gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères ainsi que les organismes et les entreprises gouvernementales visés par les articles 4 et 5 de la *Loi sur le vérificateur général*.

politiques ou des programmes existants envisagée en vue de mieux assurer le respect de la stratégie et des principes sur lesquels ils reposent (article 14 de l'avant-projet de loi).

Conséquemment, la réussite du Plan de développement durable de l'Administration est tributaire de la réalisation d'actions sectorielles par les ministères et organismes du gouvernement et simultanément des liens à faire entre celles-ci dans le but d'assurer une cohérence et un caractère transversal.

Nous sommes d'avis qu'il serait préférable que le premier ministre du Québec assume le rôle de mobilisateur de la stratégie de développement durable au sein de l'appareil gouvernemental étant donné que celle-ci aura des répercussions pour chacun des ministères et organismes de l'Administration. Le ministre de l'Environnement quant à lui demeurera le gardien en matière de protection de l'environnement et pourra appuyer le premier ministre dans l'exercice du leadership de la coordination du développement durable. Le premier ministre devra également veiller à ce que les plans de chacun des ministères répondent aux objectifs et aux orientations du développement durable tout en ayant simultanément une perspective globale de l'action de chacun des plans spécifiques dans le but d'en retirer des enseignements.

Dans le même ordre d'idée, la stratégie propose la création d'un poste de Commissaire au développement durable nommé par le vérificateur général du Québec avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Cependant, afin que les rapports de ce commissaire détiennent le mordant nécessaire à l'implantation du développement durable et engendrent un effet catalyseur de changement au sein de l'appareil gouvernemental, il nous apparaît préférable que le commissaire relève directement de l'Assemblée nationale.

Commentaires généraux

Pour nous, le document de consultation et l'avant-projet de loi sur le développement durable n'insiste pas assez sur le caractère transversal des problématiques environnementales liées à l'occupation et au développement du territoire que ce soit en transport, au niveau de la gestion de l'eau, des matières résiduelles, des infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égouts tout en faisant référence aux activités humaines dans toutes ses dimensions et à la problématique de l'étalement urbain.

Tous les acteurs de la société, spécialement le gouvernement du Québec auraient tout avantage à souligner le nécessaire recours à une analyse multidisciplinaire et interdisciplinaire dans la résolution des problématiques environnementales de notre époque. Il va de soi que l'existence d'une démarche de consultation et d'un avant-projet de loi témoigne d'une volonté politique d'entreprendre un processus de longue haleine en matière de développement durable. Souhaitons que cette volonté se traduise en une panoplie d'actions novatrices qui favoriseront les générations actuelles et futures.

À l'intérieur des actions du développement durable priorisées par le gouvernement, soit la mise en œuvre de la *Stratégie et le Plan d'action sur la diversité biologique 2004-2007*, il est presque toujours question d'actions de type environnemental alors que la définition du développement durable commande une vision plus large qui englobe des actions à caractères économique et social.

Néanmoins, le document de consultation cite à la fin des exemples d'actions de développement durable qui s'attaquent également aux volets sociaux et économiques. Par exemple, l'implantation d'une comptabilité durable, des moyens pour se transporter autrement, des démarches novatrices de gestion du territoire, une plus grande responsabilité sociale, une approche préventive de la santé, des initiatives qui favorisent l'intégration sociale, des mesures qui encouragent la consommation responsable et une population davantage impliquée dans son milieu. Nous supposons que ces dernières propositions seront comprises dans les prochaines stratégies de développement durable.

Malgré cela, nous souhaiterions que le gouvernement modifie la stratégie proposée dans son document de consultation en lui ajoutant des mesures s'attaquant spécifiquement aux facettes sociales et économiques.

L'engagement gouvernemental en matière de développement durable doit se traduire par des changements en ce qui a trait à l'analyse de politiques, plans et programmes selon un équilibre entre les paramètres économiques, environnementaux et sociaux. De plus, dans le but d'avoir un véritable effet mobilisateur, les choix gouvernementaux auraient avantage à favoriser une approche transversale des problématiques environnementales, sociales et économiques. De façon plus ambitieuse, l'objectif gouvernemental poursuivi devrait s'inspirer de cette phrase de son document de consultation : « *L'environnement est la condition d'un développement durable, la société est la finalité pour laquelle se fait le développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir.* »

Principes définis dans l'avant-projet de loi

Nous constatons que les 14 principes présentés à l'article 5 de l'avant-projet de loi sur le développement durable, ne sont pas hiérarchisés, peut-être le législateur les considèrent-ils comme interchangeables? Nous suggérons de les classer dans le projet de loi à venir afin de préciser et de clarifier leur portée juridique.

Les municipalités québécoises, en tant que gouvernement local, se sentent interpellées par l'ensemble des principes compris à l'intérieur de la stratégie de développement durable de l'Administration soit le gouvernement du Québec. De fait, la majorité d'entre elles ont déjà intégré plusieurs de ces principes dans leur cadre de gestion quotidien pour répondre adéquatement aux besoins de leurs citoyens.

Commentaires spécifiques

L'UMQ a déjà fait valoir dans ses mémoires les mérites du principe de précaution qui est actuellement reconnu par la Cour suprême du Canada en ce qui concerne l'interprétation des lois traitant de questions environnementales.

Dans le même sens, l'UMQ est heureuse de constater que le principe sur la production et consommation responsables et le principe de pollueur/utilisateur payeur ont été retenus. Ce dernier principe est défini comme suit dans l'avant-projet de loi *« les personnes qui génèrent des matières résiduelles ou d'autres formes de pollution devraient assumer le coût des mesures de prévention et de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci. Le prix des biens et services devrait être fixé en prenant en considération l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent, que ce soit au stade de leur production ou de leur consommation. »*

L'UMQ souscrit à ce principe et le martèle dans tous ses mémoires ayant trait à la gestion des matières résiduelles, plus récemment dans ses commentaires concernant le projet de loi sur les redevances exigibles pour l'élimination des matières résiduelles et des sols contaminés. Néanmoins, nous croyons que la définition du principe pollueur/utilisateur payeur devrait être précisée en ajoutant que les producteurs de biens et services sont responsables de l'ensemble du cycle de vie de leur produit. Le prix payé par un consommateur doit inclure non seulement les frais de fabrication, de conception et de mise en marché, mais également les frais associés à la protection de l'environnement comme la récupération, le recyclage et l'élimination sécuritaire.

Impacts potentiels pour les municipalités québécoises de l'avant-projet de loi sur le développement durable

Deux prémisses fondamentales à considérer

Force est de reconnaître qu'avant de se lancer dans une entreprise d'une telle envergure, deux chantiers incontournables devraient être complétés, soient les négociations en cours entourant :

- la nouvelle politique fiscale municipale;
- et la politique de décentralisation.

L'UMQ travaille avec ardeur sur ces deux dossiers incontournables pour les municipalités québécoises. En effet, l'Union est membre de la Table de négociation du Partage fiscal Québec-municipalités où elle est représentée par son Comité de négociation composé des Caucuses d'affinités (Caucus d'affinité de l'UMQ : Municipalités locales, Municipalités de centralités, Villes d'agglomération, Grandes villes et Municipalités de la Métropole).

La politique de décentralisation quant à elle fait l'objet d'un processus de négociations continues à travers la Table Québec-municipalités (TQM). À cet égard, l'UMQ a signé le 14 octobre 2004 un protocole d'entente avec le Gouvernement du Québec en matière de décentralisation.

Une fois ces deux prémisses de bases définies correctement, il sera plus envisageable pour le gouvernement d'inviter les municipalités à participer à sa démarche de Plan de développement durable pour le Québec. Hormis le fait que l'actuel Plan n'impliquera que les ministères et organismes de son Administration, le gouvernement doit s'assurer de saisir la portée de ses orientations et conséquemment les répercussions de ces dernières sur le terrain.

Survol juridique de l'avant-projet de loi sur le développement durable

Dans le but de saisir l'ampleur des impacts possibles pour le monde municipal de l'avant-projet de loi sur le développement durable, nous avons procédé à un survol juridique dudit avant-projet de loi.

Selon l'avant-projet de loi, le gouvernement et les ministères seront assujettis à la *Loi sur le développement durable* dès sa mise en vigueur. Toutefois, selon le premier alinéa de l'article 3 de l'avant-projet de loi, une ou plusieurs dispositions de la *Loi sur le développement durable* pourraient aussi s'appliquer aux municipalités et aux organismes municipaux visés à l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Pour les municipalités, cet assujettissement total ou partiel à la loi pourrait être déclaré par décret du gouvernement après l'adoption de la loi.

Les municipalités et organismes municipaux qui pourraient ainsi être visés par un décret sont :

- Les municipalités locales ou régionales ;
- Tout organisme que la loi déclare mandataire ou agent d'une municipalité ;
- Tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité ou tout organisme relevant autrement de l'autorité municipale ;
- Une communauté métropolitaine ;
- Une régie intermunicipale ;
- Une société ou un conseil intermunicipal de transport ;
- L'Administration régionale Kativik ;
- Tout autre organisme dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux, à l'exclusion d'un organisme privé ;
- Une société d'économie mixte.

À noter que le projet de loi 86, *Loi modifiant la loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives*, déposé le 16 décembre 2004, prévoit donner une définition plus large des organismes municipaux, soit «*tout organisme dont le conseil d'administration est formé d'un élu municipal désigné à ce titre et dont une municipalité ou une communauté métropolitaine adopte ou approuve le budget ou contribue à plus de la moitié du financement*».

Advenant l'adoption du projet de loi 86, ce sont donc plusieurs organismes municipaux qui sont susceptibles d'être interpellés par la *Loi sur le développement durable*.

Quant à la possibilité en vertu de l'article 3 que le gouvernement identifie par décret des organismes municipaux qui pourraient être assujettis en tout ou en partie à cette loi, nous pensons qu'advenant que le gouvernement veuille assujettir un organisme qui œuvre sur le territoire d'une municipalité donnée à la *Loi sur le développement durable*, la municipalité concernée devrait être consultée au préalable. En effet, cet assujettissement pourrait avoir des conséquences sur elle, sans qu'elle ait été au préalable consultée et qu'elle ait pu donner son point de vue.

Obligations des organismes municipaux susceptibles d'être assujettis à la Loi sur le développement durable

Dès la mise en vigueur de la loi, sans même besoin d'adopter un décret, l'article 13 de l'avant-projet de loi créera des obligations pour les municipalités.

L'article 13 prévoit en effet que les municipalités pourront être sollicitées par le ministre de l'Environnement afin de lui prêter leur concours en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Si elles sont sollicitées, elles auront notamment l'obligation de lui communiquer 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 autres mécanismes de suivi et de reddition de compte.

Par décret, adopté par le gouvernement après l'adoption de la loi sur le développement durable, les municipalités pourraient aussi être assujetties aux obligations suivantes :

- Prendre en considération, dans le cadre de leurs différentes activités, les 14 principes suivants : la santé et la qualité de vie, l'équité sociale, la protection de l'environnement, l'efficacité économique, la participation et l'engagement, l'accès au savoir, la protection du patrimoine culturel, la prévention, la précaution, la préservation de la diversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la production et la consommation responsable, le pollueur/utilisateur payeur ainsi que le partenariat et la coopération intergouvernementale (article 5) ;
- Respecter la vision, les enjeux, les orientations, les axes d'intervention, les objectifs ainsi que les principes qui seront retenus dans la stratégie de développement durable qu'adoptera le gouvernement (article 6);
- Assurer le suivi de la stratégie de développement durable en utilisant les mécanismes et moyens qu'elle prévoira, dont les indicateurs de développement durable retenus pour mesurer les progrès (article 6);
- Identifier et rendre publics les objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement, et ce, selon les conditions et les modalités prévues par celui-ci (article 14) ;
- Identifier et rendre publiques les activités ou les interventions qu'elles prévoient réaliser pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie de

développement durable adoptée par le gouvernement, et ce, selon les conditions et les modalités prévues par celui-ci (article 14) ;

- Faire état annuellement des activités ou interventions réalisées (article 15);
- Faire l'objet de vérification ou d'enquête de la part du commissaire au développement durable (article 24).

Impacts sur les schémas d'aménagement

Un Plan d'action sur la diversité biologique a été adopté par le gouvernement en juin 2004. Celui-ci fera partie de la stratégie du développement durable. Ce plan énumère les actions que le gouvernement compte entreprendre pour assurer le développement durable sur la biodiversité. Parmi les actions décrites, on compte celle d'intégrer, d'ici 2005, la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables dans les schémas d'aménagement des MRC. Il y a donc d'ores et déjà des impacts sur les activités des municipalités.

Dans le même sens, le document de consultation fait état à la page 31 de « nombreuses actions concertées de développement durable qui sont déjà engagées ou sur la voie de l'être dont la *Stratégie québécoise sur les changements climatiques* et la *Stratégie et le Plan d'action sur la diversité biologique 2004-2007*. Cette dernière sera la première importante intervention gouvernementale concertée de développement durable.

En outre, la plupart des actions qu'entend réaliser le gouvernement dans cette *Stratégie sur la diversité biologique* auront de près ou de loin des impacts sur les municipalités du Québec notamment :

- Tel que mentionné précédemment : l'intégration, d'ici 2005, au schéma d'aménagement des MRC de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables;
- Mettre en œuvre, d'ici 2007, une politique d'écotourisme durable;
- Reconnaître, d'ici 2007, 50 réserves naturelles en milieu privé;
- Constituer, pour 2007, 10 nouvelles réserves écologiques;
- Protéger en forêt publique 100 % des sites connus d'espèces fauniques et floristiques menacées ou vulnérables d'ici 2007;
- D'étendre la politique des débits réservés écologiques pour la protection du poisson et de ses habitats à d'autres composantes des écosystèmes aquatiques;
- De réaliser, d'ici 2005, des projets-pilotes de restauration d'habitats naturels en milieu agricole;
- Introduire, d'ici mars 2006, de nouvelles exigences dans les plans généraux d'aménagement forestier.

Il nous appert essentiel que la sphère municipale soit consultée et soit partie prenante des actions qui auront de multiples conséquences sur la gestion municipale.

Commentaires spécifiques

Nous accueillons favorablement le fait que le gouvernement veuille aller de l'avant avec l'introduction du concept d'éco-conditionnalité dans les programmes de soutien financier destinés aux agriculteurs. Par contre, nous remarquons qu'aucune année butoire n'est mentionnée.

À l'article 5, au paragraphe 5, sous l'item « participation et engagement », il est à noter qu'à ce chapitre les municipalités en tant que maître-d'œuvre de la gestion du territoire doivent être particulièrement consultées dans l'élaboration de la stratégie de développement durable du gouvernement.

Autres particularités de l'avant-projet de loi pour le monde municipal

Création d'un fonds vert

Ce fonds servira à financer des mesures prises par le ministère de l'Environnement (MENV) pour favoriser le développement durable. L'article 22 de l'avant-projet de loi prévoit que le fonds pourra aussi servir à octroyer une aide financière à certaines municipalités. L'article ne précise toutefois pas dans quelles mesures et en vertu de quelles conditions ou de quels paramètres cette aide serait accordée.

Selon l'article 15.3 de l'avant-projet de loi, le fonds vert administré par le ministre de l'Environnement sera constitué entre autres :

- Des revenus de taxes ou d'autres instruments économiques identifiés par le gouvernement comme visant à promouvoir le développement durable.
- Et les revenus provenant de la perception de frais et d'autres sommes exigibles en vertu de lois ou de règlements dont l'application relève du ministère de l'Environnement, dont les revenus visent l'atteinte d'objectifs environnementaux.

L'UMQ désire connaître les prévisions gouvernementales dans le but de savoir à combien s'élèvera le nouveau fonds vert de l'avant-projet de loi. Il semble que le ministre de l'Environnement ait fait mention d'un montant de 50 M\$. De quelles sources de financement proviendra une telle somme?

Plus spécifiquement, il semble acquis pour le MENV que les montants de la redevance à l'enfouissement des matières résiduelles et des sols contaminés, qui seront éventuellement perçus suite à l'adoption du projet de règlement afférent, iront directement dans les coffres du fonds verts. Si c'est le cas, les municipalités québécoises expriment leurs inquiétudes quant à l'engagement du ministre de l'Environnement de garantir un retour aux municipalités de 85 % du total des redevances à l'enfouissement.

Dans cette conjoncture, nous demandons que la redevance ne s'applique pas au secteur municipal afin de protéger l'effet financier neutre de la redevance à l'enfouissement sur les municipalités dans la réalisation de leur Plan de gestion de matières résiduelles (PGMR).⁴

Dans la même foulée, l'UMQ s'interroge quant à la possibilité de l'instauration d'une redevance sur l'eau potable dont le ministre de l'Environnement a déjà fait mention publiquement. L'Union souhaiterait connaître les intentions du ministre à cet égard. Cette redevance servirait-elle à alimenter le fonds vert à même les fonds municipaux, afin de venir en aide par exemple aux organismes de bassin versant? Nos membres s'interrogent face à ces différents scénarios qui ouvrent la voie à des formes de financement croisé puisqu'un des buts du fonds verts dans l'avant-projet de loi est d'octroyer une aide financière à certaines municipalités.

L'UMQ se préoccupe autant du fait que l'avant-projet de loi ne protège pas complètement les sommes comprises dans le fonds vert d'être éventuellement absorbées par le Fonds consolidé du revenu. Le ministre des Finances a le pouvoir d'avancer au Fonds consolidé du revenu toute partie des sommes comprises dans le fonds vert qui n'est pas requise pour son fonctionnement. De surcroît, le fonds vert ne pourra accumuler de surplus, dans cette éventualité, ces derniers seront redirigés vers le Fonds consolidé du revenu. À ce sujet, il nous apparaît opportun que la future loi sur le développement durable circoncrive la notion de surplus du fonds vert.

Dans un autre ordre d'idées, étant donné le débat juridique actuel sur la notion de dommage à l'environnement, nous apprécierions que le fonds vert examine la notion de dommage en environnement, c'est-à-dire, le versement de compensation par les coupables selon le principe du pollueur/utilisateur payeur.

⁴ Voir nos commentaires sur le projet de règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination des matières résiduelles et de sites contaminés présentés au ministre de l'Environnement le 28 janvier 2005.

Charte des droits et libertés

L'article 18 de l'avant-projet de loi prévoit une modification à la *Charte des droits et libertés de la personne* afin que soit reconnu, dans la section des droits économiques et sociaux de la Charte, le «*droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité*».

On constate une similarité dans la formulation si on se réfère à la première partie de l'article 19.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

« 19.1 Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi (...) »

Le principe numéro 1 de l'article 5 de l'avant-projet de loi reprend en partie cette thématique en définissant la *santé et qualité de vie* comme « les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature ».

Bien qu'on ait introduit une limitation à ce nouveau droit en stipulant que le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité est accordé *dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi*, il sera opportun d'analyser davantage l'impact éventuel de ce changement pour les municipalités.

Contribution ou implication municipale au développement durable du Québec

Les municipalités québécoises sont déjà engagées de multiples manières sur la voie du développement durable. En voici quelques exemples :

- Les municipalités et les MRC québécoises ont fait la preuve qu'elles s'engageaient dans la voie du développement durable en acceptant d'élaborer des PGMR dans le but de démontrer leur implication face aux objectifs de la *Politique de gestion des matières résiduelles 1998-2008*;
- Participation à des programmes tripartites ayant comme finalité la mise aux normes des infrastructures municipales de voirie, de réseaux d'aqueduc et d'égouts;
- Participation à des programmes d'économie d'eau potable;
- Participation à un organisme de bassin versant;
- Implantation de diverses tarifications environnementales visant l'utilisation rationnelle des ressources;
- La création d'un service de l'environnement au sein de l'administration municipale;
- L'adoption d'un plan de développement durable;
- La mise sur pied d'un Agenda 21 local;
- La promotion de la culture;
- La préservation du patrimoine;
- Des services axés sur les sports et les loisirs;
- L'adoption de plan de mesures d'urgence;
- L'adoption de stratégies de développement économique et de partenariats;
- L'échange de savoir-faire avec d'autres gouvernements locaux au niveau national et international;
- La mise en œuvre de mesure favorisant l'efficacité énergétique;
- Participation visant la réduction des gaz à effet de serre dans la foulée du protocole de Kyoto;
- L'adoption d'indicateurs de gestion;
- Une panoplie de services aux citoyens axés sur la santé et la qualité de vie, etc.

Nous rappelons au gouvernement qu'il est assujéti au Protocole de Kyoto et qu'il doit adopter un plan d'action pour rencontrer les exigences de celui-ci. Il serait pertinent d'inscrire ce plan d'action à l'intérieur de sa Stratégie de développement durable.

Implication de l'UMQ en matière de développement durable

Rétrospectivement, l'Union a pris part au Sommet de Johannesburg de 2002 en y étant représentée par un élu municipal. Par la suite, notre commission politique permanente sur l'environnement a élaboré, pour le secrétariat de l'UMQ, une stratégie de gestion environnementale.

Par ailleurs, le développement durable concerne chacune de nos Commission politiques permanentes en matière de développement économique, de fiscalité, d'aménagement du territoire, de transport, etc. Il y a toujours une place pour le développement durable durant nos assises annuelles, lors des ateliers politiques ou des cliniques techniques.

L'Union participe à plusieurs projets et partenariats à caractère économique, environnemental et social avec différents acteurs de la société.

CONCLUSION

L'UMQ félicite le ministre de l'Environnement d'avoir pris l'initiative d'entamer une démarche de stratégie de développement durable pour le Québec. Elle y voit une amorce intéressante en terme de philosophie d'action et de grandes orientations réunissant les pôles social, économique et environnemental du développement.

Enfin, l'UMQ considère que le ministre de l'Environnement doit préciser dans ses consultations qu'il travaille à l'édification du Plan de développement durable du gouvernement du Québec et non du Plan de développement durable du Québec. Ceci étant dit, nous saluons le courage et la volonté politique du ministre de l'Environnement d'avoir débuté ce processus de changement. Souhaitons que l'aboutissement de ce vaste chantier marque l'inscription des principes du développement durable comme valeur intrinsèque du gouvernement en se répercutant dans chacun de ses politiques, plans et programmes. Tout ce processus stimulerait à long terme la création de richesse à long terme dans un contexte actuel de fortes pressions sur les finances publiques.

Ceci place le développement durable sur un pied d'égalité avec les considérations d'ordre économiques, sociales et environnementales tout en visant un équilibre entre elles. Il va de soi que l'application réelle de la future Stratégie de développement durable du gouvernement aura une influence sur les choix du gouvernement en terme de politiques financières, fiscales, sociales et environnementales.

Ceci étant dit, nous insistons sur l'importance d'une vision de transversalité des problématiques environnementales dans votre démarche. À cet effet, le Plan de développement durable devra faire des ponts entre la Politique de l'eau, les Plans de gestion des matières résiduelles (PGMR), la Politique énergétique du Québec, le Plan québécois sur les changements climatiques, la Stratégie sur la diversité biologique, le protocole de Kyoto, le maintien et le renouvellement des infrastructures de voiries, d'aqueduc et d'égouts, les mesures favorisant le transport durable des personnes et des marchandises, l'harmonisation des schémas d'aménagement du territoire et autres.

L'UMQ insiste sur le fait que des clarifications doivent être apportées quant aux intentions gouvernementales d'impliquer la sphère municipale dans sa démarche de Plan de développement durable dans l'avenir et spécialement aux éléments constitutifs du fonds vert. Qui plus est, nous avons fait ressortir dans le présent mémoire l'importance d'avoir mener à bien les négociations de la nouvelle politique fiscale municipale et la politique de décentralisation avant de convier les municipalités à participer aux orientations gouvernementales du Plan de développement durable.

Nous avons soulevé plusieurs interrogations, commentaires et suggestions, nous espérons qu'ils seront pris en considération dans l'élaboration du projet de loi sur le développement durable et que nous obtiendrons des réponses à nos questions.

De fait, une multitude de municipalités québécoises s'impliquent déjà très activement au niveau du développement durable et ce, d'une foule de façons. Nous demandons au ministre qu'il énonce clairement comment il envisage le rôle des gouvernements locaux, c'est-à-dire des municipalités, dans la mise en œuvre de la stratégie du plan de développement durable.

L'Union entend être partie prenante de la démarche gouvernementale et approfondira sa réflexion à l'étape de l'analyse du projet de loi sur le développement durable en participant à la commission parlementaire prévue à cette fin.



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec) H3A 2M7

Téléphone : 514 282-7700 • Télécopieur : 514 282-8893

www.umq.qc.ca

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE

sur

**L'ère du développement durable au cœur des
municipalités québécoises, aujourd'hui pour demain**

Présenté à la Commission sur le développement durable

Le 8 décembre 2005



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DE LA RÉUNION
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
TENU LE VENDREDI 16 SEPTEMBRE 2005, À MANIWAKI

8.1. Commission parlementaire sur le projet de loi sur le développement durable

- Attendu que** l'UMQ a déposé, le 15 février 2005, un mémoire sur l'avant-projet de loi sur le développement durable;
- Attendu que** le Premier ministre a déposé, le 13 juin 2005, le projet de loi 118 sur le développement durable;
- Attendu que** le développement durable se définit comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs;
- Attendu que** 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 du développement;
- Attendu qu'** il semble implicite que les municipalités québécoises seront visées par la *Loi sur le développement durable*;
- Attendu que** les municipalités et les MRC québécoises démontrent à plusieurs égards qu'elles sont déjà engagées sur la voie du développement durable;
- Attendu qu'** il reste toutefois encore beaucoup de travail à accomplir avant d'atteindre un véritable développement durable à l'échelle du gouvernement du Québec et du monde municipal;
- Attendu que** la vision municipale du développement durable englobe simultanément les dimensions environnementale, sociale et économique dont le but ultime est l'amélioration de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens;
- Attendu que** l'UMQ souscrit aux objectifs du développement durable et offre son entière collaboration au gouvernement du Québec à condition d'être partie prenante tout au long de sa démarche de développement durable;
- Attendu qu'** un mémoire complémentaire « *L'ère du développement durable au cœur des municipalités québécoises, aujourd'hui pour demain* » est déposé aujourd'hui au conseil d'administration dont les principales recommandations au gouvernement sont :

8.1. Commission parlementaire sur le projet de loi sur le développement durable

- ✧ D'INSCRIRE, au projet de loi, que les municipalités doivent être consultées par l'entremise de la Table Québec-Municipalités (TQM);
- ✧ DE RÉVISER le mandat du Comité permanent de liaison Environnement-Municipalités (COPLEM) afin qu'il se réapproprie son mandat originel et contribue efficacement à la démarche de développement durable;
- ✧ D'AJOUTER la notion d'équité interrégionale au souci d'équité intra et intergénérationnelle. Le souci d'équité interrégionale devrait être encadré par une politique d'occupation dynamique du territoire;
- ✧ D'AVOIR recours aux outils développés par les universités québécoises et divers organismes dans sa démarche de développement durable;
- ✧ DE RESPECTER le principe de subsidiarité lors de ses consultations avec le monde municipal dans son processus de développement durable;
- ✧ DE RECONNAÎTRE que le conseil municipal a pleine capacité, dans le respect de ses champs de compétences, d'adopter des règlements plus sévères que la législation gouvernementale si la municipalité le juge nécessaire au maintien de la qualité de vie de ses citoyens et, par conséquent, des impératifs du développement durable et du principe de précaution;
- ✧ D'ADOPTER des législations et des incitatifs prenant en compte les principes de « subsidiarité », de « production et consommation responsables », de « pollueur-payeur » et d'« internalisation des coûts » si celui-ci désire atteindre les objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008;
- ✧ DE MODIFIER le libellé des articles 7, 8 et 12 afin de s'assurer que les municipalités seront consultées en ce qui a trait à l'élaboration, à la mise en œuvre et aux indicateurs de suivi de la stratégie de développement durable et ce, préalablement à l'adoption de tout décret;
- ✧ D'OPTER pour un délai de 5 ans quant au rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* du ministre de l'Environnement au gouvernement;
- ✧ DE GARANTIR, à même le libellé des articles de la « Section II.1 Fonds Vert » du projet de loi, que le financement des mesures qui s'appliquent aux municipalités comme les redevances à l'élimination ou sur l'eau soit garanti, et que les sommes qui y sont affectées soient véritablement dédiées;
- ✧ DE SPÉCIFIER, à l'article 15.4, que les revenus provenant de la taxe de vente provinciale (TVQ) accumulés suite à la perception de tous types de redevances soient obligatoirement compris à l'intérieur des sommes constituant le Fonds vert. Par tous types de redevances, l'Union entend également l'inclusion des sommes de la TVQ associées à la perception des redevances sur l'eau et à l'élimination qui impliqueront indubitablement les municipalités;
- ✧ DE CRÉER un fonds dédié au financement des activités de gestion des matières résiduelles municipales, même si c'est à l'intérieur du Fonds vert, tout en garantissant aux associations municipales un droit de regard sur la perception, la gestion et la redistribution des redevances à l'élimination;
- ✧ DE COMPENSER la totalité des services municipaux de collecte sélective en vertu de l'application des principes du « pollueur payeur »,

tenu le 16 septembre 2005

8.1. Commission parlementaire sur le projet de loi sur le développement durable

- d'« *internalisation des coûts* » et « *de production et de consommation responsables* »;
- ↳ DE PRENDRE en compte la résolution de l'UMQ, datée du 27 avril 2005, concernant les redevances sur l'eau et de consulter l'Union en ce qui a trait à un système de redevances appliqué à tous les utilisateurs de l'eau;
 - ↳ D'AVOIR recours aux nouveaux indicateurs de richesse permettant de mesurer les progrès sociétaux qu'a permis d'accomplir la mise en œuvre de la stratégie de développement durable;
 - ↳ DE SOUTENIR l'innovation municipale en matière de développement durable;
 - ↳ D'ENCOURAGER la formation du monde municipal en lien avec le développement durable;
 - ↳ DE PRENDRE en considération la situation fiscale et financière des municipalités québécoises à l'intérieur de son processus de développement durable;
 - ↳ DE COORDONNER ses requêtes à implication financière visant les municipalités pour les référer à la TQM avant toute adoption de projet de loi, en mettant en place un mécanisme permanent de suivi et d'élaboration, en partenariat avec le milieu municipal, des nouvelles normes sectorielles et de leurs impacts financiers pour les municipalités, afin que le MAMR en soit avisé et puisse les chiffrer;
 - ↳ D'INSISTER, dans sa démarche de développement durable sur la transversalité des problématiques, le recours à une analyse multidisciplinaire et interdisciplinaire ainsi qu'à des mécanismes de concertation ou d'harmonisation des usages;
 - ↳ DE PRIVILÉGIER, dans l'application du projet de loi sur le développement durable, un partenariat fructueux avec le monde municipal caractérisé par un souci de concertation;
 - ↳ DE FAVORISER une Nouvelle Fiscalité municipale et des outils législatifs qui doteront les municipalités des ressources nécessaires à la qualité de vie des citoyens dans une perspective de développement durable.

CA-2005-09-13

IL EST PROPOSÉ PAR M. JEAN-GUY BRETON

Maire de Lac-Etchemin

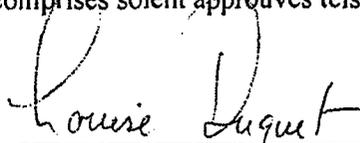
APPUYÉ PAR M. HENRI CLOUTIER

Maire de Beauré

ET RÉSOLU UNANIMEMENT

QUE le mémoire complémentaire ainsi que les recommandations qui y sont comprises soient approuvés tels que soumis.

Copie certifiée
conforme



Louise Duquet, Secrétaire de la corporation

20 septembre 2005

LD/

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	ii
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	iii
INTRODUCTION.....	1
1. DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	4
2. SURVOL JURIDIQUE DU PROJET DE LOI 118 SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	4
2.1 APPLICATION DE LA LOI	4
2.2 PRINCIPES DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
2.3 PRÉCISIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	8
2.4 ÉLABORATION DU CONTENU	9
2.5 SOLLICITATIONS MINISTÉRIELLES	9
2.6 RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA LOI.....	10
3. FONDS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	10
4. THÈMES ENVIRONNEMENTAUX D'ACTUALITÉ POUR LES MUNICIPALITÉS	11
4.1 LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES	11
4.1.1 <i>Le financement des plans de gestion de matières résiduelles</i>	11
4.1.2 <i>Le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles</i>	13
4.1.3 <i>LES PLASTIQUES BIODÉGRADABLES</i>	14
4.1.4 <i>Le Règlement sur les halocarbures</i>	14
4.2 LA GESTION DE L'EAU	15
4.2.1 <i>Le Règlement sur la qualité de l'eau potable</i>	16
4.2.2 <i>Les redevances sur l'eau</i>	17
4.2.3 <i>Les livrables de la Politique de l'eau</i>	17
4.2.4 <i>La gestion intégrée par bassin versant</i>	17
4.2.5 <i>Le projet d'entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs</i>	18
4.3 PROTECTION DES BANDES RIVERAINES.....	18
4.4 GESTION DURABLE DES TERRITOIRES AGRICOLES	19
4.5 CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET QUALITÉ DE L'AIR	21
4.6 PRODUCTION D'ÉNERGIE.....	22
4.6.1 <i>Les futurs règlements sur le chauffage au bois</i>	23
5. QUELQUES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS POUR SOUTENIR LA VISION MUNICIPALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	23
5.1 NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE	24
5.2 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE.....	25
5.3 LA FORMATION : CLÉ DE VOÛTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	26
5.4 S'OUVRIR SUR LE MONDE DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	28
5.5 CÉLÉBRER L'INNOVATION MUNICIPALE DURABLE POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE VIE	28
5.6 LA SITUATION FISCALE ET FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES	29
5.7 SYNCHRONISATION DES ACTIONS GOUVERNEMENTALES TOUCHANT LES MUNICIPALITÉS.....	30
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	31
ANNEXE.....	37
MÉRITE OVATION MUNICIPALE 2004.....	37

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services à ses membres. Sa structure est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses régions, ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses villes d'agglomération, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC.

Les membres de l'UMQ comptent pour plus de 6 millions de citoyens et gèrent plus de 90 % des budgets municipaux. Active sur près de 75 % du territoire municipalisé au Québec, son poids et sa légitimité lui permettent d'intervenir dans le débat public au nom de plus de 80 % de la population québécoise.

L'Union se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien Carrefour Municipal, de ses communiqués Info Express, de sa revue URBA et de ses assises annuelles. L'UMQ est également un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

INTRODUCTION

Tout d'abord, l'UMQ salue l'engagement du Premier Ministre en présentant son projet de loi sur le développement durable le 13 juin dernier. Nous félicitons également le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'avoir pris l'initiative d'enclencher un mécanisme de stratégie de développement durable par le dépôt simultané d'un document de consultation comprenant un échéancier accompagné d'un avant-projet de loi et d'avoir mené à bien des consultations publiques du 17 février au 17 mai 2005. Nous y voyons l'émergence de l'amorce d'un changement en termes de philosophie d'action et de grandes orientations réunissant les pôles social, économique et environnemental du développement.

L'UMQ profite aujourd'hui de l'occasion qui lui est offerte, dans le cadre de la Commission parlementaire sur le développement durable, d'apporter des précisions quant à sa position dans la continuité des propos tenus dans son mémoire du 15 février de cette année, qu'elle considère toujours représentatifs des enjeux interpellant les municipalités dans ce domaine.

Des changements sont en cours, induits par la mondialisation d'une part et la redistribution des services de l'État, d'autre part. Les tendances actuelles en matière de santé des populations et de gestion de l'environnement appellent également à la révision des cadres d'intervention dans ces secteurs d'activité. En effet, la recherche sur les écosystèmes et la santé humaine de même que celles menées en santé publique sur les inégalités en santé démontrent combien les déterminants socioéconomiques et environnementaux influencent la santé et la qualité de vie des populations humaines.

La santé des collectivités locales est tributaire des services rendus par les écosystèmes qui assurent la qualité de l'air, de l'eau et du sol. De nombreux programmes ont vu le jour depuis les deux dernières décennies pour tenter d'actualiser ces visions plus globales du développement durable sur les territoires d'appartenance des collectivités locales: Villes et villages en santé, Communautés viables, Coalition des communautés en santé, Agenda

21 local et d'autres encore. De ce fait même, les décideurs locaux sont interpellés, tant par l'existence des politiques publiques que par les revendications de leurs propres commettants. Le cadre de vie, naturel et bâti, est un des facteurs prédominants sur lequel il est possible d'agir pour assurer l'équilibre des écosystèmes qui maintiennent les processus de vie et, ainsi, minimiser les inégalités de santé et maximiser la qualité de vie des collectivités locales. Dans cette foulée, l'UMQ est heureuse de participer à la Commission parlementaire sur le développement durable.

Nous jugeons à propos de citer une brève liste des principaux volets environnementaux touchant particulièrement les municipalités et les MRC :

- ↳ la gestion de l'eau (traitement des eaux usées municipales, traitement de l'eau potable, distribution et conservation de l'eau);
- ↳ la gestion des matières résiduelles (matières recyclables, matières putrescibles et organiques et, selon les choix d'une municipalité : la gestion des sites d'enfouissement et les résidus domestiques dangereux);
- ↳ le transport en commun;
- ↳ la gestion de l'énergie (l'électricité et le créneau des sources d'énergie alternatives comme l'éolien);
- ↳ la gestion des risques (schémas de couverture de risques, plans de mesures d'urgence, réforme de la carte policière, etc.);
- ↳ la gestion des espaces verts et bleus;
- ↳ la gestion et la revitalisation des terrains contaminés;
- ↳ la gestion des neiges usées;
- ↳ la qualité de l'air [émission de gaz à effet de serre (GES), smog, etc.];
- ↳ la gestion des nuisances (bruit, odeur, etc.);
- ↳ la gestion de l'urbanisation (zonage résidentiel, commercial, industriel);
- ↳ la protection des milieux naturels (plans d'eau, boisés, forêts, milieux humides, faune, flore, écosystème particulier).

À cela, s'ajoutent les interventions municipales directement liées au développement durable, soit :

- ↳ le logement social;
- ↳ le développement économique;
- ↳ le développement communautaire et
- ↳ le développement culturel.

1. DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'avant-projet de loi définissait le développement durable comme suit :

S'entend du 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.

Notre mémoire sur l'avant-projet de loi suggérait plutôt privilégier la définition internationalement reconnue du développement durable de la commission Bruntland soit :

(...) un développement qui répond aux besoins du présents 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 du développement (...)

en soulignant la force du concept de « besoins essentiels » par rapport à celui « d'amélioration continue des conditions d'existence ». Nous apprécions donc que le projet de loi 118, à l'article 2, ait retenu la définition de la commission Bruntland.

2. SURVOL JURIDIQUE DU PROJET DE LOI 118 SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

2.1 APPLICATION DE LA LOI

Par rapport à l'avant-projet de loi, le projet de loi 118 ajoute une nouveauté intéressante pour le monde municipal et qui va dans le sens des suggestions de notre mémoire : le dernier paragraphe de l'article 4 stipule qu'avant d'adopter un tel décret, les municipalités et les organismes municipaux seront consultés directement ou par l'entremise de leurs associations ou d'organismes régionaux compétents.

Nous applaudissons à cet ajout au projet de loi qui garantit désormais aux municipalités qu'elles seront consultées. Il restera à déterminer les modalités de la consultation qui sera tenue afin de s'assurer que les municipalités seront suffisamment informées sur les enjeux et qu'elles auront suffisamment de temps pour se préparer et se faire entendre. L'UMQ recommande également d'inscrire au projet de loi que cette consultation se fasse

par l'entremise de la Table Québec-Municipalités (TQM), une instance de concertation reconnue où les représentants du gouvernement et du milieu municipal discutent des dossiers concernant la place, le rôle, les responsabilités et l'administration des municipalités. Un autre lieu à privilégier dans le cadre du projet gouvernemental de décentralisation vers les instances municipales, est le Comité permanent de liaison Environnement-Municipalités (COPLEM) qui constitue le comité de la TQM où sont analysées les avenues possibles de nouvelles répartitions des fonctions environnementales. En fait, depuis 1996, le COPLEM est supposé avoir le mandat :

- ↳ de faire régulièrement rapport à la TQM sur les impacts et la faisabilité de tout projet de transfert de compétences à caractère environnemental;
- ↳ de s'assurer que l'harmonisation demeure une préoccupation constante tout au long de l'analyse des divers dossiers dont il est saisi;
- ↳ de fournir des avis sur les projets de politiques, de lois ou de règlements impliquant le monde municipal et d'identifier les modes de collaboration dans leur application.

Depuis un certain temps déjà, nous remarquons un effritement du rôle du COPLEM. Constatant donc la nécessité d'un arrimage entre le mode de fonctionnement et les activités actuellement en cours au COPLEM, l'Union propose la révision du mandat de celui-ci afin qu'il se réapproprie son mandat originel dans le but de contribuer efficacement à la démarche de développement durable.

2.2 PRINCIPES DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Concernant l'article 6 et les principes le composant au premier alinéa, voici quelques commentaires, interventions de l'UMQ et recommandations complémentaires à notre premier mémoire à la lumière des nouveautés présentes dans le projet de loi à l'égard des dispositions suivantes :

- ↳ Paragraphe 1^o « santé et qualité de vie » : L'UMQ adhère à ce principe et c'est dans cet esprit qu'elle participe à un projet de formation en écosanté de l'Université de Montréal. Nous y reviendrons plus en détail à la rubrique « La formation : clé de voûte du développement durable » de notre mémoire;

- ↳ Paragraphe 2^o « équité et solidarité sociales » : Nous recommandons l'ajout de la notion d'équité interrégionale au souci d'équité intra et intergénérationnelle. Selon nous, le souci d'équité interrégionale devrait être encadré par une politique d'occupation dynamique du territoire;
- ↳ Paragraphe 3^o « protection de l'environnement » : La sauvegarde de l'environnement est une préoccupation importante de l'UMQ, comme en font foi nos interventions récentes sur les véhicules hors route, sur l'avant-projet de loi sur le développement durable et la septième recommandation du mémoire sur la production porcine qui y fait référence;
- ↳ Paragraphe 4^o « efficacité économique » : Nous avons adopté une Politique de développement économique durable. Nous y reviendrons plus en détail à la section consacrée à ce volet;
- ↳ Paragraphe 5^o « participation et engagement » : Une des pierres angulaires d'un processus de développement durable à l'échelle municipale consiste à consulter et à impliquer les citoyens. D'ailleurs, ce principe est reconnu par l'UMQ comme en témoigne la huitième recommandation de son mémoire sur la production porcine qui y réfère et l'adoption du projet de loi 54 qui institue un nouveau cadre légal et des outils de support aux consultations publiques;
- ↳ Paragraphe 6^o « accès au savoir » : Les universités québécoises et divers organismes ont par ailleurs déjà développé une myriade d'outils extrêmement pertinents à la démarche gouvernementale et municipale en développement durable. Nous recommandons que cette expertise soit pleinement exploitée dans la stratégie gouvernementale découlant du projet de loi afin d'éviter de « réinventer la roue » et d'aller rapidement de l'avant. Aussi, le développement du droit de l'environnement représente une discipline clé appuyant la poursuite des idéaux du développement durable;
- ↳ Paragraphe 7^o « subsidiarité » : L'UMQ salue l'inclusion de ce nouveau principe stipulant que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées ». L'UMQ souscrit à ce principe qui se doit de respecter le concept d'imputabilité.
- ↳ Paragraphe 10^o « précaution » : Bien que les connaissances soient primordiales dans l'atteinte des objectifs de développement durable, il faut s'assurer que le processus de planification puisse se poursuivre en l'absence de connaissances suffisantes. Aussi, le principe de précaution doit s'insérer dans toutes les sphères du développement durable, et non seulement dans celle de l'environnement. Tel qu'indiqué dans notre mémoire présenté dans le cadre de la consultation publique sur les véhicules hors route, l'UMQ a déjà fait valoir, dans ses représentations, les mérites du principe de précaution qui est actuellement reconnu par la Cour suprême du Canada en ce qui concerne l'interprétation des lois traitant de questions environnementales.

L'UMQ rappelle ici une recommandation présente dans plusieurs de ses mémoires¹ à l'effet que le gouvernement reconnaisse que le conseil municipal a pleine capacité, dans le respect de ses champs de compétences, d'adopter des règlements plus sévères que la législation gouvernementale si la municipalité le juge nécessaire au maintien de la qualité de vie de ses citoyens et par conséquent des impératifs du développement durable et du principe de précaution. Le jugement de la Cour suprême, rendu en juin 2001, en faveur de la Ville d'Hudson en est un exemple patent;

- ✚ Paragraphe 12° « préservation de la biodiversité » : Rappelons que le gouvernement du Québec a adopté, en juin 2004, La stratégie et le Plan d'action sur la diversité biologique 2004-2007, qui feront partie de la stratégie du développement durable du gouvernement annoncée à l'automne 2004. Ce plan énumère les actions que le gouvernement prévoit entreprendre pour assurer le développement durable sur la biodiversité et, parmi les actions décrites, on compte la mise en œuvre, d'ici 2007, d'une politique d'écotourisme durable. L'UMQ appuie cette initiative et encourage le gouvernement à la poursuivre (cf. notre mémoire sur les véhicules hors route);
- ✚ Paragraphe 13° « capacité de support des écosystèmes » : plusieurs de nos mémoires, dont celui sur la production porcine et celui sur les véhicules hors route, prennent en compte ce principe que l'UMQ considère comme essentiel au processus de développement durable;
- ✚ Paragraphe 14° « production et consommation responsables » : Nous saluons les précisions apportées à ce principe interrelié aux principes 15° « pollueur payeur » et 16° « internalisation des coûts »;
- ✚ Paragraphe 15° « pollueur payeur » : Notre mémoire sur l'avant-projet de loi ainsi que toutes nos représentations politiques à ce sujet appuie sans réserve ce principe;
- ✚ Paragraphe 16° « internalisation des coûts » : Nous félicitons le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) de l'ajout de ce principe supplémentaire qui veut que « le coût des biens et services doit refléter 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. »

¹ Mémoire sur les véhicules hors route présenté dans le cadre de la consultation publique sur les véhicules hors route (juin 2005), mémoire intitulé, *Pour une véritable gestion durable des territoires agricoles*, présenté à la Commission sur le développement durable de la production porcine au Québec (avril 2003) et le mémoire présenté au Groupe de réflexion sur les pesticides en milieu urbain (janvier 2002).

Enfin, si le gouvernement souhaite atteindre les objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008, l'application des principes 14, 15 et 16 du projet de loi doit se traduire dans sa législation et les incitatifs afférents. Aussi, l'UMQ se réjouit de l'intégration de ces trois principes, car ce choix gouvernemental avisé soutient notre positionnement en ce qui concerne une gestion efficace des matières résiduelles.

2.3 PRÉCISIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Il est intéressant de noter qu'à l'article 7, à la dernière phrase du 2^o alinéa, des mesures de suivi concrètes devront être indiquées dans la stratégie. Il s'agit là d'une bonne nouvelle, car cette obligation permettra au gouvernement ainsi qu'aux organismes assujettis de mesurer les impacts du plan et des politiques, programmes et règlements qui auront été élaborés afin de s'assurer qu'ils produisent les résultats escomptés et d'effectuer les changements qui s'imposent.

Toutefois, le 4^o alinéa

(...) en vue de favoriser une synergie des interventions en faveur d'un développement durable, la stratégie peut préciser, parmi les objectifs fixés, ceux que l'ensemble ou certains des organismes et établissements visés à l'article 4 sont également encouragés à poursuivre, avant même la prise de tout décret en vertu de cet article.

Le libellé de cet alinéa ne reflète pas que le gouvernement entend consulter les municipalités avant la prise de tout décret d'assujettissement les concernant. Afin de soutenir l'esprit de consultation souhaitée par les municipalités, nous suggérons la modification de l'article 7 par :

en vue de favoriser une synergie des interventions en faveur d'un développement durable, la stratégie peut préciser, parmi les objectifs fixés, ceux que l'ensemble ou certains des organismes et établissements visés à l'article 4 sont également encouragés à poursuivre, après consultation de ces derniers et préalablement à la prise de tout décret en vertu de cet article.

2.4 ÉLABORATION DU CONTENU

L'article 8 du projet de loi prévoit que

le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les autres ministres concernés, s'assure que l'élaboration du contenu de la stratégie de développement durable s'effectue de manière à refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte.

Encore une fois, tel que rédigé, le ministre de l'Environnement ne prévoit pas collaborer avec les municipalités pour l'élaboration de la stratégie de développement durable. Or, selon l'article 4, elles peuvent être assujetties à la loi et donc affectées par le contenu de la stratégie. De plus, elles seraient fort compétentes pour conseiller le gouvernement en matière des préoccupations des citoyens puisqu'elles représentent le niveau de gouvernement le plus près d'eux.

Nous proposons donc d'ajouter « que les municipalités seront consultées directement ou par l'entremise de leurs associations ou d'organismes régionaux compétents avant la prise de tout décret d'assujettissement les concernant. » En effet, dans ce contexte, nous recommandons que les municipalités soient aussi des collaboratrices à l'élaboration avec le ministre de la stratégie de développement durable, et c'est pourquoi l'article 8 devrait être modifié pour les y inclure.

En outre, en incluant les municipalités à titre de collaboratrices à l'article 8, celles-ci participeront également à l'adoption des indicateurs prévus à l'article 12.

2.5 SOLLICITATIONS MINISTÉRIELLES

Dès l'adoption de la loi, en vertu de l'article 14, 3^o alinéa, sans qu'un décret soit adopté, les municipalités et organismes municipaux, pourront être sollicités par le ministre de l'Environnement pour lui prêter concours en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Pour l'UMQ, il faudrait, a priori, s'assurer

que des ressources soient octroyées aux municipalités pour l'accomplissement de cette nouvelle obligation. À ce propos, nous rappelons que la fiscalité municipale est liée aux services à la propriété tandis que les responsabilités municipales sont de plus en plus axées sur l'offre de services à la personne.

2.6 RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA LOI

À l'article 31, nous nous interrogeons quant au choix d'un délai de 10 ans pour le gouvernement avant de faire rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Ce délai nous apparaît long, dans un contexte où, dans le domaine du développement durable, la recherche évolue rapidement et aussi dans la mesure où la loi prévoit, au deuxième alinéa de l'article 9, que le gouvernement est tenu périodiquement de réviser le contenu de son plan, soit aux 5 ans (il peut reporter d'au plus 2 ans cette révision). Conséquemment, nous proposons un délai de 5 ans qui, à la limite, pourrait être de 7 ans quant à la présentation du rapport du ministre au gouvernement.

3. FONDS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le projet de loi 118 ajoute l'article 15.2 qui stipule :

dans le cadre de sa gestion du fonds, 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 autres 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.

Nous en déduisons qu'un des objectifs de ce nouvel article, clairement relié au projet de redevances sur l'eau du MDDEP, est de garantir par un fonds dédié à l'intérieur du Fonds vert l'utilisation des sommes provenant de ces redevances sur l'eau. L'UMQ recommande d'aller un pas plus loin en ajoutant un article à l'effet que le financement des mesures qui s'appliquent aux municipalités comme les éventuelles redevances à l'élimination ou sur l'eau soit garanti, et que les sommes qui y sont affectées soient véritablement dédiées. En fait, ces dernières ne peuvent pas être rapatriées au fonds consolidé sans le consentement municipal par l'entremise de la Table Québec-

Municipalités. Nous sommes conscients que les notes explicatives du projet de loi 118 énoncent que « ce fonds vise (...) à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'octroyer un soutien financier, notamment, aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement. », mais nous demandons tout de même que cette garantie fasse partie intégrante du projet de loi.

Dans le même ordre d'idée, à l'article 15.4, nous demandons qu'il soit clairement spécifié au projet de loi que les revenus provenant de la taxe de vente provinciale (TVQ) accumulés suite à la perception de tous types de redevances soient obligatoirement compris à l'intérieur des sommes constituant le Fonds vert. Par tous types de redevances, l'Union entend également l'inclusion des sommes de la TVQ associée à la perception des redevances sur l'eau et sur l'élimination qui impliqueront indubitablement les municipalités.

4. THÈMES ENVIRONNEMENTAUX D'ACTUALITÉ POUR LES MUNICIPALITÉS

Une abondance de thématiques ayant des incidences environnementales peuple l'univers municipal. Il nous apparaît donc opportun de dresser un portrait général non exhaustif de dossiers d'actualité en environnement pour les municipalités du Québec et des actions menées par l'UMQ en rapport avec ceux-ci. Aucune hiérarchisation des défis ou des problématiques n'a été privilégiée. Cet exercice fera ressortir des enjeux qui auront assurément des impacts à terme sur le déroulement de la démarche gouvernementale de développement durable qui doivent être pris en considération.

4.1 LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES

4.1.1 Le financement des plans de gestion de matières résiduelles

Le projet de règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination des matières résiduelles et des sols contaminés, découlant de la loi 130 et prévoyant une redevance de 10 \$ la tonne à l'enfouissement ou lors de l'incinération des matières résiduelles, continue à faire l'objet de discussions intensives entre le milieu municipal et le MDDEP. Cette

mesure touche autant le monde municipal que les milieux de la construction et des ICI (industries, commerces et institutions).

Depuis le début de cette année, l'UMQ continue de faire valoir auprès du gouvernement, les trois principes de base énoncés dans ses prises de position :

- ↳ Les municipalités veulent être exclues de l'application des redevances exigibles pour l'élimination des matières résiduelles et des sols contaminés;
- ↳ Les municipalités exigent la création d'un fonds dédié au financement des activités de gestion des matières résiduelles municipales, même si c'est à l'intérieur du Fonds vert, tout en garantissant aux associations municipales un droit de regard sur la perception, la gestion et la redistribution des redevances;
- ↳ Les municipalités refusent que l'ensemble des municipalités aient à financer diverses activités du MDDEP ou de quelque ministère que ce soit, d'organismes qui relèvent de ces ministères, comme Recyc-Québec, ou encore d'organismes qui sont subventionnés par ces ministères, comme ceux qui sont responsables de l'inventaire, de la réhabilitation et du suivi environnemental des lieux d'enfouissement orphelins, car ces activités sont clairement sous la responsabilité du MDDEP.

L'Union rappelle, dans ses représentations, que cette taxe à l'élimination devait permettre de générer de nouvelles sources de financement afin de soutenir les municipalités dans la mise en oeuvre de leur plan de gestion des matières résiduelles (PGMR). D'ailleurs, la compensation qui sera versée aux municipalités pour les services de recyclage et la redistribution des redevances perçues à l'élimination concrétise une partie des engagements gouvernementaux issus de la Politique de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Cependant, ces sommes redistribuées aux municipalités ne constituent qu'une proportion des ressources supplémentaires nécessaires dès maintenant au monde municipal et dans les années à venir pour les activités comprises aux PGMR.

Dans ses revendications en matière de gestion des matières résiduelles, l'UMQ, – profitant de toutes les tribunes pertinentes et lors des négociations de la Nouvelle fiscalité municipale –, a toujours demandé une compensation pour la totalité des services municipaux de collecte sélective ainsi que l'application du principe pollueur payeur au moyen de la responsabilité élargie des producteurs.²

Au passage, l'UMQ suggère au législateur de bannir les matières recyclables des sites d'enfouissement dans le but de rendre le recyclage plus attrayant sur le plan économique. L'Union réitère que la responsabilité élargie des producteurs doit être appliquée aux fabricants et aux importateurs de produits générant tous types de matières résiduelles comme le papier, le carton, le plastique, les résidus issus de produits des technologies de l'information et des communications, les résidus domestiques dangereux, les meubles, les matelas et les textiles.

Le dossier de la gestion des matières résiduelles est prioritaire à l'UMQ, et nous participons activement aux négociations entourant le financement de la collecte sélective et le projet de redevances à l'élimination. Plusieurs résolutions ont d'ailleurs été acheminées au ministre du Développement durable à cet égard.

Les discussions entourant le financement des activités comprises dans les plans de gestion des matières résiduelles se poursuivent, et l'UMQ entend veiller aux intérêts des municipalités du Québec dans cet important dossier.

4.1.2 Le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles

Le Conseil des ministres a finalement adopté le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles. Rappelons que ce projet de règlement, dont plusieurs versions ont circulé depuis une décennie, avait été publié dans la Gazette officielle du Québec, il y a cinq ans, soit le 25 octobre 2000. Les lieux d'enfouissement et

² Vous trouverez sur notre site Internet nos mémoires et commentaires sur le projet de loi 102, sur le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles* et sur l'avant-projet de loi sur le développement durable.

les dépôts de matériaux secs autorisés depuis ce temps l'ont été sur la base des règles établies dans un projet de règlement non adopté. Le MDDEP avait donc l'obligation d'adopter ce règlement qui traînait sur les tablettes depuis plus de 10 ans. Toutefois, l'UMQ avait demandé qu'il soit prépublié et non publié directement dans la Gazette officielle afin que nous puissions faire nos commentaires sur la version définitive. L'Union est impliquée depuis plusieurs années dans ce dossier d'une grande importance pour les municipalités et les MRC québécoises.

Il est clair que l'élimination progressive de la plupart des dépôts en tranchée demandera une attention particulière des élus municipaux et nécessitera de nouvelles infrastructures ou ententes intermunicipales requérant l'injection de ressources financières et humaines.

4.1.3 LES PLASTIQUES BIODÉGRADABLES

Dans un autre registre de la gestion des matières résiduelles, notre conseil d'administration s'est récemment prononcé pour que le Québec se dote de normes très claires en ce qui concerne les plastiques biodégradables, soit tous les produits, emballages et bioplastiques dits biodégradables ou compostables. L'Union participe d'ailleurs à la réalisation de guides avec Recyc-Québec sur la collecte sélective et la gestion des résidus organiques puisque les municipalités dans la mise en œuvre de leur PGMR viseront, entre autres, l'augmentation du taux de matières recyclables collectées et poursuivront ou procéderont au cours des années à venir à la valorisation des matières putrescibles par le compostage ou autrement.

4.1.4 Le Règlement sur les halocarbures

Depuis le début 2005, l'UMQ a transmis une résolution au ministre du Développement durable au sujet des répercussions du *Règlement sur les halocarbures*, entré en vigueur à la fin de décembre 2004. Il va de soi que nous approuvons le fait que ce règlement a pour objet d'assurer la protection de la couche d'ozone stratosphérique contre un appauvrissement causé par les émissions dans l'atmosphère des halocarbures utilisés notamment dans les systèmes de climatisation ou de réfrigération. Toutefois, l'impact de l'article 14 du règlement ne respecte pas le principe « pollueur payeur » du présent projet

de loi en entraînant des coûts supplémentaires non budgétés par les municipalités dans leur PGMR. En effet, les impacts de ce règlement sont multiples :

- ↳ Certaines grandes chaînes qui jadis reprenaient les réfrigérateurs usagés de leurs clients, n'acceptent plus de le faire depuis son entrée en vigueur. Cette situation favorise la création de dépôts sauvages;
- ↳ Les lignes directrices générales devant guider les actions municipales pour être conformes ainsi que les cours de formation destinés aux personnes qui récupèrent les halocarbures ne sont pas encore prêts;
- ↳ Dans l'intervalle, pour éviter des contraventions ou autres mesures coercitives possibles suite à d'éventuelles inspections, il s'agit pour les municipalités, selon le MDDEP, d'effectuer la collecte des réfrigérateurs, congélateurs, climatiseurs et autres, et de les entreposer dans un endroit adéquat, tout en faisant attention de ne pas libérer les halocarbures.

4.2 LA GESTION DE L'EAU

Dans son mémoire portant sur les orientations gouvernementales en développement durable de février 2005, l'UMQ rappelle qu'il est difficile pour les municipalités québécoises de financer les multiples obligations auxquelles elles sont assujetties en matière de gestion de l'eau par le biais de lois, normes et règlements. Parmi ces obstacles, citons le maintien et le renouvellement des infrastructures d'aqueducs et d'égouts, les exigences du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, du *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, du *Règlement sur l'évacuation des eaux usées des résidences isolées*, de la gestion des cours d'eau et de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables ainsi que la mise en oeuvre de la gestion par bassin versant.

De plus, le gouvernement fédéral interpelle les municipalités par les travaux du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) chargé d'élaborer une stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents d'eaux usées municipales. Depuis 2003, l'UMQ est impliquée dans ce dossier et continuera de faire valoir les intérêts des

municipalités en matière de gestion des effluents d'eaux usées municipales, à la fois auprès du gouvernement fédéral et auprès des représentants du gouvernement du Québec participant au processus d'élaboration de la stratégie fédérale. Nous nous assurerons également auprès du fédéral que le processus de la *Loi canadienne de protection de l'environnement* (LCPE) soit lié à l'exercice d'élaboration de la stratégie pancanadienne, et continuerons de faire valoir la nécessité d'arrimer le processus fédéral en cours à la Politique de l'eau du Québec.

4.2.1 Le Règlement sur la qualité de l'eau potable

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) établit des normes parmi les plus sécuritaires en Amérique du Nord en matière de contrôle de qualité des eaux de consommation. L'UMQ poursuit son implication au sein du Comité de validation des programmes de formation pour la certification des opérateurs de l'eau potable.

Nous apprécions que les représentations des associations municipales aient été entendues par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) et le MDDEP au sujet de notre demande de moduler les échéances réglementaires en fonction des contraintes de mises aux normes des infrastructures d'eau potable.

Pour y parer, l'Union suggérait la mise sur pied d'un programme de financement dédié à la mise aux normes des infrastructures. L'annonce récente de programmes d'aide financière fédérale-provinciale aux infrastructures permettra la réalisation de travaux de traitement de l'eau potable qui contribueront à l'atteinte de ces nouvelles échéances réglementaires. Nommément, l'entente historique sur le transfert d'une partie de la taxe sur l'essence procure une nouvelle source de revenus nets, prévisible, stable et essentielle au développement des communautés et à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Il va sans dire que l'UMQ se réjouit de cet accord intervenu selon la formule de partage qu'elle avait proposée et défendue depuis le début. Une autre entente de principe importante sur le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale se traduira par des investissements en infrastructures dans les municipalités de 250 000 habitants et moins pour les cinq prochaines années.

4.2.2 Les redevances sur l'eau

Dans son mémoire sur l'avant-projet de loi sur le développement durable, l'UMQ soulevait des questions sur le projet de redevances sur l'eau potable du MDDEP. En effet, les municipalités deviendraient perceptrices pour le gouvernement sans avoir aucune garantie pérenne de l'allocation des sommes amassées au Fonds vert.

L'UMQ a acheminé au MDDEP une résolution au sujet des redevances sur l'eau potable et des représentations ont ensuite été faites auprès du ministère. Le dossier a aussi été transmis à la Table des négociations pour une « Nouvelle fiscalité municipale ».

Enfin, dans le but de consolider les démarches entreprises par le MDDEP en matière de gestion de l'eau, l'UMQ, en tant que partie prenante de ce dossier, souhaite travailler en partenariat avec le ministère à des projets structurants pouvant rallier le monde municipal.

4.2.3 Les livrables de la Politique de l'eau

Les livrables des 14 engagements de la Politique de l'eau relevant du MAMR auront incontestablement des incidences sur la gestion municipale des services d'eau. Citons, notamment, en ce qui a trait aux engagements 37, 43, 45 et 49 qui s'attaquent au taux de renouvellement des réseaux de l'ensemble des municipalités du Québec, au taux d'utilisation des techniques de réhabilitation des techniques des réseaux, aux rejets d'eaux usées par temps sec et à l'élaboration d'une stratégie québécoise de conservation de l'eau potable.

4.2.4 La gestion intégrée par bassin versant

En vertu du rôle du monde municipal dans la gestion intégrée par bassin versant et dans la foulée de la Politique de l'eau, en partenariat avec le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec, un guide³ pour la mise en place d'une organisation de bassin versant au Québec a été élaboré en 2003 et mis à jour en 2005.

³ On peut consulter et imprimer ce guide en visitant le site Internet de l'UMQ, www.umq.qc.ca.

4.2.5 Le projet d'entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs

Nous avons déposé un mémoire en octobre 2004, lors de la première consultation sur le Projet d'entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs, et des commentaires complémentaires pour la seconde, en septembre 2005.

Le Projet d'entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs, sous l'égide du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs, vise à améliorer la gestion des prélèvements des eaux et des ressources naturelles du bassin Grands Lacs – Saint-Laurent et à les protéger. La majorité des municipalités du Québec sont concernées par ce projet d'entente, soit parce qu'elles y seront liées lorsqu'il prendra effet ou parce qu'elles sont situées en aval du bassin Grands Lacs – Saint-Laurent et qu'elles ont tout intérêt à ce que la ressource eau y soit gérée selon les principes du développement durable et du principe de précaution.

4.3 PROTECTION DES BANDES RIVERAINES

Le Plan d'action sur la diversité biologique indique que les MRC devront intégrer d'ici 2005 la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables dans leur schéma d'aménagement. Avant de donner notre aval à cette obligation, nous revendiquons que le gouvernement intègre les recommandations de notre mémoire sur la production porcine à l'égard des normes relatives aux bandes riveraines de la Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables. Nous abordons également cette question dans notre mémoire sur l'avant-projet de loi sur le développement durable.

Rappelons que la recommandation 44 de notre mémoire sur la production porcine demande au gouvernement de travailler en partenariat avec le milieu municipal pour assurer la protection des bandes riveraines. Nous désirons souligner la pertinence des préoccupations du MAMR et du MDDEP à l'égard de la protection du milieu naturel, soit la protection du milieu riverain, des milieux humides et des boisés. Toutefois, nous désirons porter à l'attention du gouvernement l'urgence qu'il révisé, en partenariat avec

les municipalités locales et les MRC, les normes légales contenues dans la Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

L'UMQ est fort préoccupée par l'importance du rôle écologique des bandes riveraines, mais il appert que, pour de nombreux spécialistes, les normes actuelles contenues dans la politique seraient insuffisantes. En effet, de nombreux spécialistes recommandent des bandes riveraines de 20 à 30 mètres, d'autres sont d'avis qu'elles ne devraient en aucun cas être inférieures à 10 mètres. Nous sommes par ailleurs conscients que la politique actuelle n'est pas appliquée efficacement et qu'il y a urgence d'agir. Le décret de mai 2005 apportant des modifications à la gestion des plaines inondables démontre le désir du MDDEP de passer à l'action à ce sujet. Bien que ce soit manifestement un pas dans la bonne direction, nous aurions apprécié avoir l'opportunité d'être consultée sur le projet de modifications par l'entremise du COPLEM. Nous espérons que ce sera le cas pour la Politique de protection des milieux humides que le ministre du MDDEP entend dévoiler cet automne.

L'UMQ offre sa collaboration à la mise sur pied d'une formation en partenariat avec le monde municipal sur les conséquences des modifications apportées à la Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables ainsi que pour la diffusion de l'édition 2005 du guide du MDDEP sur les bonnes pratiques pour la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

4.4 GESTION DURABLE DES TERRITOIRES AGRICOLES

Le 8 juillet dernier, le MDDEP entamait une consultation publique sur le *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les exploitations agricoles (REA)*. L'UMQ a d'ailleurs acheminé des commentaires⁴ à ce sujet où elle y manifeste son extrême préoccupation quant aux modifications proposées. L'UMQ salue néanmoins le fait que le REA fasse l'objet d'une prépublication.

⁴ Les commentaires de l'UMQ sur le *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les exploitations agricoles* sont disponibles sur le site www.umq.qc.ca.

Le Projet de règlement propose de lever dans l'immédiat les contraintes particulières à l'accroissement des cheptels porcins dans les municipalités considérées en surplus de phosphore et dans celles comprises dans un bassin versant dégradé. De plus, le projet de règlement ne prolonge aucunement l'interdiction d'y implanter de nouveaux lieux d'élevage porcin. Les contraintes particulières à la production porcine seront donc entièrement levées le 15 décembre prochain. Nous revoilà donc à la case départ.

En décembre dernier, le gouvernement justifiait le caractère temporaire des protections accordées à ces municipalités fragiles par une révision en profondeur, dans l'intervalle, du REA, sur la base d'une analyse scientifique. L'UMQ s'étonne donc aujourd'hui de la levée pure et simple de ces restrictions. D'autant plus que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement soulignait l'importance de maintenir une approche par bassin versant, en plus de l'approche ferme par ferme, pour contrôler la pollution diffuse générée par cette production.

De plus, la nouvelle procédure de consultation publique n'autorise pas les municipalités à refuser d'émettre un permis pour un projet d'élevage porcin. Qui plus est, cette consultation publique aura lieu après la délivrance du certificat d'autorisation du ministre du MDDEP. En outre, le nouveau pouvoir réglementaire de contingentement des élevages porcins est encadré par les récentes orientations gouvernementales, de telle façon que ce contingentement pourrait difficilement être basé sur des considérations relatives à la réduction de la pollution diffuse.

L'Union exprime également dans ses commentaires sa vive inquiétude quand aux conséquences environnementales qu'auront les assouplissements proposés relativement au stockage de fumier solide en amas. En tant que gestionnaires de l'eau, les municipalités doivent être informées des bases scientifiques qui justifient ces changements majeurs. L'UMQ craint que le gouvernement ne soit déjà en train de passer outre au principe de précaution qu'il propose dans le présent Projet de loi.

Enfin, l'UMQ s'étonne de n'avoir jamais été consultée, ni même avisée de cette réforme majeure. À tout le moins, l'Union des municipalités du Québec se serait attendue à ce que cette révision du *Règlement sur les exploitations agricoles* soit abondamment discutée au COPLEM ou même directement à la TQM de qui relève ce comité.

4.5 CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET QUALITÉ DE L'AIR

Les effets appréhendés des changements climatiques apporteront leur lot de conséquences pour les municipalités québécoises. D'ailleurs, consciente de l'importance de ces enjeux sur le monde municipal, l'UMQ a mis en œuvre, avec l'Association québécoise pour la maîtrise de l'énergie, le programme GES-Énergie Municipalités (GESEM), une initiative d'envergure visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des municipalités au Québec et à améliorer la gestion de l'énergie des organismes municipaux. Cinq partenaires majeurs se sont joints à ce projet : la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Hydro-Québec, le MAMR, le MDDEP et Gaz Métro.

Quelque 200 municipalités devraient prendre part au programme GESEM d'ici la fin de l'année 2005. Dans le contexte énergétique actuel, le GESEM propose des outils extraordinaires pour effectuer un inventaire détaillé des infrastructures et des activités énergivores de votre municipalité. Le GESEM offre un accès gratuit à une base de données et à des rapports qui peuvent être consultés, téléchargés et imprimés. Il s'agit d'outils exceptionnels pour améliorer la gestion de l'énergie des organismes municipaux.

Le programme GESEM n'impose aucune obligation aux participants et est ouvert à toutes les municipalités du Québec. En raison de son rôle social et économique, le milieu municipal est dans une position privilégiée pour agir en vue d'améliorer l'efficacité énergétique, d'effectuer des économies d'énergie et de réduire les émissions de GES. Le programme GESEM permettra au secteur municipal québécois de contribuer significativement à l'effort du Québec et du Canada à l'atteinte des objectifs du Protocole de Kyoto.⁵

⁵ Pour toute question relative au GESEM, contacter M. Yves Hennekens, de YHC Environnement, mandaté par l'UMQ pour coordonner ce projet, au numéro (450) 466-9710, ou visiter le site Internet à l'adresse

4.6 PRODUCTION D'ÉNERGIE

L'approvisionnement énergétique du Québec a suscité beaucoup de discussions depuis quelques mois. Les récentes consultations parlementaires sur le secteur énergétique ont permis d'entendre les points de vue de plusieurs intervenants socioéconomiques et politiques. L'UMQ y a déposé un mémoire et s'exprime également devant la Régie de l'énergie touchant le monde municipal.

Les municipalités membres de l'UMQ, réunies en assemblée générale en avril 2005, ont réitéré leur position face au gouvernement du Québec. Elles demandent que tous les blocs additionnels de mégawatts (MW) de puissance installée de production énergétique éolienne soient accessibles de façon prioritaire aux municipalités des régions du Québec et que les projets hydroélectriques détenus par les municipalités locales des régions du Québec soient réalisés. Ces projets seraient conçus en intégrant les paramètres d'acceptabilité sociale, environnementale et municipale admis à l'échelle nationale.

Les résolutions sur la production municipale d'énergie ont été adoptées à l'unanimité afin de permettre aux régions de profiter pleinement de l'exploitation des ressources hydrauliques et éoliennes pour l'essor socioéconomique de leur population.

L'UMQ estime que les enjeux en matière de production d'énergie sont d'importance pour les municipalités et les régions afin qu'elles puissent bénéficier le plus possible des retombées économiques et financières durables pour leur avenir.

La municipalité est la promotrice d'une production sociocommunautaire et durable. Le projet de production énergétique se fera en concertation avec le milieu, c'est-à-dire avec tous les intervenants. Les retombées du projet seront utilisées pour le développement socioéconomique, sociocommunautaire et environnemental. L'entièreté du projet, y

www.solutionges.com, ou communiquer avec M^{me} Marieke Cloutier, conseillère aux politiques à l'UMQ, au numéro (514) 282-7700, poste 268.

compris les décisions d'allocation des ressources, se bâtira en amont, c'est-à-dire préalablement à la réalisation du projet. Cette voie d'action n'exclut pas les partenariats public-public ou privé-public. À cet égard, l'UMQ a d'ailleurs entamé des discussions avec le ministère des Ressources naturelles et le MAMR parce que la législation municipale doit être amendée pour permettre aux municipalités de concrétiser leurs initiatives en matière énergétique. De plus, à notre connaissance, il n'existe actuellement aucune législation sur le « vent » ou l'éolien, un domaine qui n'est pas encore circonscrit comme pour la plupart des nouvelles filières énergétiques respectueuses de l'environnement.

4.6.1 Les futurs règlements sur le chauffage au bois

Environnement Canada a récemment procédé à une consultation sur un règlement municipal type pour réglementer les appareils de chauffage au bois. Lors d'une réunion de la Commission de l'environnement de l'UMQ et suite à notre demande via le COPLEM, nous apprenions que le MDDEP a un tel projet de règlement sur sa planche à dessin. Ici, encore, nous souhaitons être consultés dans l'élaboration du règlement québécois. En effet, selon l'information obtenue, le projet préparé par la Direction de la qualité de l'air du MDDEP entend donner de nouvelles responsabilités aux municipalités par rapport à la réglementation du chauffage au bois sans toutefois les avoir consultées préalablement. Encore une fois, l'UMQ demande que tout nouveau projet de règlement envisagé en environnement soit mis à l'ordre du jour du COPLEM.

5. QUELQUES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS POUR SOUTENIR LA VISION MUNICIPALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Nous exposons, ici, des éléments de réflexion de l'UMQ qui sous-tendent l'évolution de la définition municipale du développement durable. Une vision qui englobe simultanément les dimensions environnementale, sociale et économique dont le but ultime est l'amélioration de la qualité de vie des collectivités locales.

5.1 NOUVEAUX INDICATEURS DE RICHESSE

Dans le but de suivre l'évolution de la démarche de développement durable amorcée par le gouvernement, l'UMQ suggère d'avoir recours, entre autres, à de nouveaux indicateurs de richesse permettant de mesurer les progrès sociétaux qu'a permis d'accomplir la mise en œuvre de la stratégie de développement durable. De fait, les décideurs recherchent dorénavant des indicateurs alternatifs pour compléter et bonifier les indicateurs de croissance économique, tels que la mesure des variations du produit intérieur brut (PIB). Ces indicateurs dits traditionnels ne retranchent pas les dommages du modèle de croissance actuel et ne tiennent pas compte des contributions à la qualité de vie. Des nouveaux indicateurs de richesse se taillent une place dans l'arène comptable comme l'indice de bien-être économique de Osberg et Sharpe, l'éco-fiscalité, l'empreinte écologique ou les indicateurs de développement humain et de progrès social du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).⁶ Ceux-ci constituent des « baromètres » de suivi quant à l'atteinte du développement durable.

De fait, les indicateurs de développement durable et de la qualité de vie sont de plus en plus utilisés de par le monde, à la fois par les gouvernements centraux et locaux. La FCM a retenu six indicateurs de base selon lesquels la qualité de vie est rehaussée et renforcée dans les municipalités qui assurent⁷ :

- 1) le développement et le maintien d'une économie locale prospère;
- 2) la protection et l'amélioration de l'environnement naturel et bâti;
- 3) des possibilités de réaliser les objectifs, espoirs et aspirations personnels;
- 4) la promotion d'un partage juste et équitable des ressources communes;
- 5) des possibilités pour les résidants de satisfaire à leurs besoins fondamentaux;
- 6) le soutien de riches interactions sociales et de l'inclusion de tous les résidants dans la vie communautaire.

⁶ Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, collection Repères, 2005, 118 p.

⁷ Rapport sur les faits saillants 2004, du Système de rapports sur la qualité de vie, de la Fédération canadienne des municipalités.

Ces indicateurs se raffinent en se subdivisant chacun en sous-catégories. Signalons, qu'en 2004, la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) a publié son propre rapport sur la qualité de vie⁸ en s'inspirant de la méthodologie du Système de rapports sur la qualité de vie produit par la FCM.

5.2 POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE

À la fin de 2004, suite à la proposition de notre Commission du développement économique et dans la foulée de la loi 34 qui est venue confier une responsabilité accrue aux élus municipaux en matière de développement économique – avec la création des conférences régionales des élus (CRÉ) et la responsabilité du développement économique confiée au MRC –, nous avons adopté une politique de développement économique à l'intention des municipalités. Cette politique intègre l'aspect du développement durable comme pivot de la politique.

À partir de la définition du développement durable énoncée dans le rapport de la commission Bruntland intitulé, « Notre avenir à tous », le développement économique durable fait référence à un développement économique qui intègre, en plus de la dimension économique, une dimension sociale et une dimension environnementale, en se préoccupant des impacts à long terme des décisions prises en matière de développement économique.

La notion renforce donc la perspective de long terme du développement. Depuis, la notion de développement durable a été adoptée dans le monde entier. Elle a aussi évolué et s'est précisée au fil du temps. Ainsi, l'OCDE a précisé que le développement durable ne se limitait pas à l'environnement, mais qu'il comportait trois dimensions, économique, sociale et environnementale. Ces trois dimensions doivent s'intégrer dans la prise de décision, avec une attention particulière donnée à la qualité de vie.

⁸ Rapport sur la qualité de vie dans la Communauté métropolitaine de Québec, mai 2004, collection Études et recherches, 59 p.

Notre politique part de la prémisse que le développement économique durable devrait être au cœur des préoccupations des élus municipaux dans toutes leurs décisions, parce que le développement économique touche tous leurs secteurs d'intervention. Le développement économique durable devrait représenter l'un des objectifs principaux de toute politique locale et de toute politique nationale dirigée vers le niveau local et régional. Les élus municipaux doivent s'approprier le développement économique pour créer de la richesse dans leur communauté.

En ce qui a trait au contenu de notre politique, il est basé sur les quatre principes directeurs suivants assortis d'un plan d'action :

- ↳ Placer le développement économique durable au cœur de toutes les décisions;
- ↳ Stimuler l'innovation sous toutes ses formes;
- ↳ Développer des réseaux;
- ↳ Maîtriser l'information de gestion.

5.3 LA FORMATION : CLÉ DE VOÛTE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rappelons que l'UMQ est la première institution à diagnostiquer au Québec et ce, en mars 1979, un besoin pressant de formation chez les élus. Au cours des 20 dernières années, le rôle de l'élu au Québec s'est passablement transformé à la suite de nombreuses réformes visant à élargir le pouvoir municipal et à accroître les responsabilités confiées aux municipalités. Ces changements ont exigé et exigent toujours de la part des élus une adaptation constante. Récemment, l'Union a d'ailleurs obtenu la reconnaissance de la Société de formation et d'éducation continue (SOFÉDUC).

Chaque année, nos Assises annuelles comprennent des ateliers politiques et des cliniques techniques sur le développement durable et, spécifiquement, sur l'environnement. Citons, notamment en 2004, l'atelier intitulé, « Améliorer la qualité de vie des citoyens en bâtissant des collectivités viables » et, cette année, nous retrouvons les ateliers suivants :

- ↳ « Santé humaine et qualité de l'environnement : un service offert par les municipalités? »;
- ↳ « L'innovation, clé du développement durable et de la création de la richesse »;

- ↪ « Le rôle des municipalités québécoises dans la gestion intégrée par bassin versant »;
- ↪ « Gestion durable des territoires agricoles et besoins des collectivités locales : problématiques et perspectives »;
- ↪ « Les municipalités et la conciliation travail-famille : des partenaires à bâtir pour une collectivité durable ».

L'UMQ souhaite collaborer avec le MDDEP et ses partenaires à l'offre de formations découlant des législations environnementales, comme lors de la tournée d'information de 2003 destinée aux exploitants de réseaux en vertu du RQEP. Mentionnons aussi que l'année passée, notre programme de formation comprenait, entre autres, deux formations ayant des liens avec le développement durable, soit: une introduction aux pratiques et à la prévention de la criminalité ainsi qu'une formation conjointe avec le MAMR et la FQM sur la levée du moratoire de la production porcine – Projet de loi n° 54 – Nouveau cadre légal et outils de support aux consultations publiques.

De plus, nous participons activement à un projet de formation en écosanté, de la Faculté d'éducation permanente de l'Université de Montréal. Ce programme de formation permettra d'offrir les nouvelles compétences dont auront besoin les élus municipaux pour assurer de manière durable le développement des collectivités locales.

En substance, l'intégration et la reconnaissance de l'environnement dans la gestion municipale doivent se poursuivre et imprégner la philosophie et l'orientation de l'hôtel de ville. La gestion intégrée de l'environnement au niveau municipal passe par la formation des élus et des employés municipaux. Toutefois, pour y arriver pleinement les municipalités doivent détenir de nouvelles sources de revenus qui suivent la croissance économique afin d'être en mesure de se doter de « coordonnateurs en environnement »⁹, d'« éco-conseillers »¹⁰ et de spécialistes en environnement qui sensibiliseront les

⁹ L'UMQ a participé aux études pilotées par le Comité sectoriel de main-d'œuvre en environnement, intitulées, « Vers une intégration de la gestion environnementale municipale au Québec ».

¹⁰ Expression tirée du Diplôme d'études supérieures spécialisées en Éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi.

employés municipaux et mobiliseront les citoyens aux bonnes pratiques environnementales.

5.4 S'OUVRIR SUR LE MONDE DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'UMQ effectue régulièrement, depuis plusieurs décennies, des missions de coopération et d'échanges avec des pays africains et d'Amérique latine. Elle encourage aussi le jumelage de municipalités québécoises avec des collectivités locales du monde entier.

Récemment, nous avons signé un protocole d'entente avec l'Union des Associations d'Élus locaux du Sénégal (UAEL). Ce projet s'inscrit dans la volonté de ce pays de l'Afrique de l'Ouest francophone de renforcer sa politique de décentralisation et de créer un environnement politico-administratif propice au progrès de la qualité et de la quantité des services publics de proximité, avec l'objectif central d'améliorer le niveau de vie des citoyens.

5.5 CÉLÉBRER L'INNOVATION MUNICIPALE DURABLE POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE VIE

Le Mérite Ovation municipale a été créé par l'UMQ afin de rendre hommage aux municipalités et MRC du Québec qui, peu importe leurs tailles, leurs populations ou leurs situations géographiques respectives, se sont distinguées de façon originale par leurs réalisations et les efforts déployés pour innover, créer et développer des projets visant à améliorer la qualité de vie de leurs citoyens et citoyennes.

Les catégories retenues sont les suivantes et représentent les facettes du développement durable :

- ↳ Transport et voirie;
- ↳ Développement économique et touristique;
- ↳ Culture, patrimoine, sport et loisir;
- ↳ Développement communautaire;
- ↳ Environnement et développement durable;
- ↳ Nouvelles technologies de l'information et des communications;

- ↳ Infrastructures;
- ↳ Relations avec les citoyens;
- ↳ Sécurité publique;
- ↳ Urbanisme et aménagement du territoire.

Dans le but de donner une idée de l'esprit innovateur des municipalités du Québec, nous joignons, en annexe, la liste des municipalités sélectionnées lors de nos Assises annuelles pour la première édition du Mérite Ovation municipale.

5.6 LA SITUATION FISCALE ET FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS QUÉBÉCOISES

Ceci étant dit et pris en considération, notre étude avec le Conference Board du Canada sur la situation fiscale des municipalités québécoises a mis en exergue la précarité de la situation fiscale des municipalités québécoises. Nos caucus dont le Caucus des villes de centralité, le Caucus des municipalités locales et le Caucus des grandes villes, ont également réalisé leurs propres études sur leurs situations fiscales et financières respectives avec le Conference Board :

- ↳ Les quelque 70 villes à caractère de centralité du Québec sont coincés par la fiscalité actuelle et ont besoin des outils financiers tenant compte du rôle moteur qu'elles jouent dans leur milieu en matière de services et de développement économique;
- ↳ La première étude fiscale et financière qui porte exclusivement sur les 934 municipalités locales du Québec, permet au Caucus des municipalités locales de l'UMQ de disposer d'une image très précise de leurs caractéristiques et de leurs problématiques dans ces sphères d'activité. L'étude démontre hors de tout doute que l'application de solutions financières et fiscales uniformes à travers le Québec ne répond pas aux problèmes auxquels font face ces municipalités;
- ↳ Le Caucus des grandes villes, pour sa part, a eu confirmation de la hausse substantielle des coûts annuels récurrents en dépenses supplémentaires de fonctionnement ainsi que des investissements additionnels requis en infrastructures pour l'application des nouvelles normes dans les domaines de l'eau, des matières résiduelles et de la sécurité publique (police et pompiers).

Ces constats sont à prendre en considération dans le processus gouvernemental de développement durable en vertu du principe de subsidiarité.

5.7 SYNCHRONISATION DES ACTIONS GOUVERNEMENTALES TOUCHANT LES MUNICIPALITÉS

L'harmonisation des plans, politiques et programmes du gouvernement est une pierre angulaire de la réussite du développement durable au Québec. Afin d'effectuer un pas dans cette direction, l'UMQ recommande la coordination des requêtes à implication financière visant les municipalités. En effet, les municipalités sont écrasées par les normes imposées à leurs services par le gouvernement du Québec. Les domaines concernés, à l'image du développement durable, sont multiples et dépendent de plusieurs ministères : gestion des matières résiduelles, politique de l'eau, environnement, schémas de couverture de risque en sécurité incendie, réorganisation policière, signalisation routière, etc. Sans remettre en cause le bien-fondé de ces normes, leur coût met en exergue la capacité des municipalités de les assumer. C'est pourquoi, tel qu'illustré ci-haut l'UMQ a entrepris plusieurs démarches visant à chiffrer précisément quels sont les coûts de ces normes pour les municipalités.

Précisément, l'UMQ demande l'inclusion, dans la Nouvelle fiscalité municipale, un engagement du gouvernement à mettre en place un mécanisme permanent de suivi et d'élaboration, en partenariat avec le milieu municipal, des nouvelles normes sectorielles et de leurs impacts financiers pour les municipalités, afin que le MAMR en soit avisé et puisse les chiffrer. Dans cette foulée, lorsqu'un ministère édicte une nouvelle norme ayant un incidence légale ou fiscale sur les municipalités, le dossier devrait être référé à la TQM avant toute adoption de projet de loi. Une fois l'an, la TQM examinerait l'ensemble de ces normes et de leurs impacts sur les municipalités.

Strictement en ce qui concerne l'environnement, le COPLEM, instance relevant de la TQM, détient un rôle de premier plan à jouer en amont en ce qui a trait à la consultation des associations municipales et au suivi législatif environnemental.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Tous les acteurs de la société incluant le gouvernement du Québec auraient tout avantage à souligner le nécessaire recours à une analyse multidisciplinaire et interdisciplinaire dans la résolution des problématiques environnementales de notre époque. Il va de soi que l'existence d'une démarche de consultation, un avant-projet de loi et le présent projet de loi, témoigne d'une volonté politique d'entreprendre un processus de longue haleine en matière de développement durable. Le gouvernement traduira cette volonté à travers une gamme de mesures novatrices qui favoriseront la qualité de vie, l'équité inter et intragénérationnelle ainsi qu'interrégionale.

Les mémoires sur l'avant-projet de loi émanant du milieu municipal dont le nôtre, ont fait ressortir la contribution et l'implication municipale par des exemples d'actions entreprises par les municipalités et les MRC québécoises, démontrant qu'elles sont déjà engagées de multiples manières sur la voie du développement durable.

Toutefois, il va de soi qu'il reste encore beaucoup de travail à accomplir avant d'atteindre un véritable développement durable à l'échelle du gouvernement du Québec et du monde municipal. Une étude¹¹ de la FCM, datant de mai 2005, déclare d'ailleurs que les déficits écologiques apportent leur lot d'impacts économiques et révèle qu'« une économie locale dynamique est généralement considérée comme un facteur favorisant la qualité de vie, mais la croissance constante de la population urbaine, des revenus et de l'activité économique peut avoir à la longue des conséquences négatives sur la qualité de l'air, de l'eau et du sol. »

Nous n'insisterons jamais assez sur le caractère transversal des problématiques du développement durable liées à l'occupation et au développement du territoire, que ce soit en matière de transport, de la gestion de l'eau, des matières résiduelles, des infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égouts, tout en faisant référence aux activités

humaines dans toutes ses dimensions et à la problématique de l'étalement urbain. L'intégration des valeurs du développement durable commandera l'utilisation accrue de mécanismes de concertation ou d'harmonisation des usages. Saisissons l'opportunité offerte par les idéaux ressortant du présent projet de loi sur le développement durable, d'œuvrer à une collaboration fructueuse entre le monde municipal et le gouvernement.

Dans cette optique, on doit procéder à un arrimage stratégique qui considère le rôle central des municipalités en matière de services directs aux citoyennes et citoyens du Québec. Ce partenariat vise à établir une concertation de tous les instants avec la sphère municipale. De cette manière, il sera plus facile de faire la part des choses entre les objectifs visés et la réalité quotidienne des municipalités. Traitées comme les authentiques gouvernements locaux qu'elles représentent, les municipalités et les MRC se révéleront de précieux alliés dans la réalisation du plan de développement durable dans la mesure où elles disposeront des ressources législatives, humaines, financières et matérielles à la hauteur de leurs ambitions.

Les gouvernements municipaux demeureront les chefs de file pour solutionner les problématiques spécifiques à leur collectivité. Toutefois, ils ont nécessairement besoin de la coopération de tous les paliers de gouvernement pour mettre en œuvre des solutions durables. Le partenariat devient donc une pierre angulaire. C'est dans cet esprit que l'UMQ offre son entière collaboration au gouvernement du Québec tout au long de sa démarche de développement durable. Nous devons examiner ensemble l'élaboration de la stratégie de développement durable et des indicateurs de suivi qui s'y rattacheront. L'Union doit être partie prenante de ce processus pour donner l'assurance de la recevabilité des mesures proposées auprès des municipalités québécoises. Notons que l'ajout du principe de subsidiarité au projet de loi 118 par le MDDEP constitue un bon point de départ. Il semble d'ailleurs implicite que les municipalités québécoises seront visées par la *Loi sur le développement durable* à moyen terme.

¹¹ FCM, Croissance, économie et environnement urbain, Système de rapports de la FCM sur la qualité de vie, rapport thématique n° 3, 2005, 32 p.

Comme nous en avons fait état dans notre premier mémoire, deux chantiers incontournables doivent se poursuivre conjointement à celui du développement durable : la nouvelle politique fiscale municipale et la politique de décentralisation et ce, en vertu du principe de subsidiarité.

Concernant le projet de loi sur le développement durable, l'UMQ tient à souligner qu'elle salue :

- ↳ l'engagement dont le Premier Ministre a fait preuve en présentant le projet de loi et l'initiative du ministre de l'Environnement d'enclencher un mécanisme de stratégie de développement durable;
- ↳ le fait que la définition internationalement reconnue du développement durable de la commission Brundtland ait été retenue;
- ↳ le fait que, selon l'article 4, les municipalités seront consultées;
- ↳ l'intégration des principes de « subsidiarité », de « production et consommation responsables », de « pollueur payeur » et d'« internalisation des coûts » aux principes de développement durable.

Enfin, l'UMQ recommande au gouvernement :

- ↳ D'INSCRIRE au projet de loi que les municipalités doivent être consultées par l'entremise de la Table Québec-Municipalités (TQM);
- ↳ DE RÉVISER le mandat du Comité permanent de liaison Environnement-Municipalités (COPEM) afin qu'il se réapproprie son mandat originel et contribue efficacement à la démarche de développement durable;
- ↳ D'AJOUTER la notion d'équité interrégionale au souci d'équité intra et intergénérationnelle. Selon nous, le souci d'équité interrégionale devrait être encadré par une politique d'occupation dynamique du territoire;
- ↳ D'AVOIR recours aux outils développés par les universités québécoises et divers organismes dans sa démarche de développement durable;
- ↳ DE RESPECTER le principe de subsidiarité lors de ses consultations avec le monde municipal dans son processus de développement durable;

- ✚ DE RECONNAÎTRE que le conseil municipal a pleine capacité, dans le respect de ses champs de compétences, d'adopter des règlements plus sévères que la législation gouvernementale si la municipalité le juge nécessaire au maintien de la qualité de vie de ses citoyens et, par conséquent, des impératifs du développement durable et du principe de précaution;
- ✚ D'ADOPTER des législations et des incitatifs prenant en compte les principes de « subsidiarité », de « production et consommation responsables », de « pollueur payeur » et d'« internalisation des coûts » si celui-ci désire atteindre les objectifs de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008;
- ✚ DE MODIFIER le libellé des articles 7, 8 et 12 afin de s'assurer que les municipalités seront consultées en ce qui a trait à l'élaboration, à la mise en œuvre et aux indicateurs de suivi de la stratégie de développement durable et ce, préalablement à l'adoption de tout décret;
- ✚ D'OPTER pour un délai de 5 ans quant au rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* du ministre de l'Environnement au gouvernement;
- ✚ DE GARANTIR, à même le libellé des articles de la « Section II.1 Fonds Vert » du projet de loi, que le financement des mesures qui s'appliquent aux municipalités comme les redevances à l'élimination ou sur l'eau soit garanti, et que les sommes qui y sont affectées soient véritablement dédiées;
- ✚ DE SPÉCIFIER, à l'article 15.4, que les revenus provenant de la taxe de vente provinciale (TVQ) accumulés suite à la perception de tous types de redevances soient obligatoirement compris à l'intérieur des sommes constituant le Fonds vert. Par tous types de redevances, l'Union entend également l'inclusion des sommes de la TVQ associées à la perception des redevances sur l'eau et à l'élimination qui impliqueront indubitablement les municipalités;
- ✚ DE CRÉER un fonds dédié au financement des activités de gestion des matières résiduelles municipales, même si c'est à l'intérieur du Fonds vert, tout en garantissant

aux associations municipales un droit de regard sur la perception, la gestion et la redistribution des redevances à l'élimination;

- ↳ DE COMPENSER la totalité des services municipaux de collecte sélective en vertu de l'application des principes du « *pollueur payeur* », d'« *internalisation des coûts* » et « *de production et de consommation responsables* »;
- ↳ DE PRENDRE en compte la résolution de l'UMQ, datée du 27 avril 2005, concernant les redevances sur l'eau et de consulter l'Union en ce qui a trait à un système de redevances appliqué à tous les utilisateurs de l'eau;
- ↳ D'AVOIR recours aux nouveaux indicateurs de richesse permettant de mesurer les progrès sociétaux qu'a permis d'accomplir la mise en œuvre de la stratégie de développement durable;
- ↳ DE SOUTENIR l'innovation municipale en matière de développement durable;
- ↳ D'ENCOURAGER la formation du monde municipal en lien avec le développement durable;
- ↳ DE PRENDRE en considération la situation fiscale et financière des municipalités québécoises à l'intérieur de son processus de développement durable;
- ↳ DE COORDONNER ses requêtes à implication financière visant les municipalités pour les référer à la TQM avant toute adoption de projet de loi, en mettant en place un mécanisme permanent de suivi et d'élaboration, en partenariat avec le milieu municipal, des nouvelles normes sectorielles et de leurs impacts financiers pour les municipalités, afin que le MAMR en soit avisé et puisse les chiffrer;
- ↳ D'INSISTER, dans sa démarche de développement durable sur la transversalité des problématiques, le recours à une analyse multidisciplinaire et interdisciplinaire ainsi qu'à des mécanismes de concertation ou d'harmonisation des usages;
- ↳ DE PRIVILÉGIER dans l'application du projet de loi sur le développement durable, un partenariat fructueux avec le monde municipal caractérisé par un souci de concertation;

- ↳ DE FAVORISER une Nouvelle Fiscalité municipale et des outils législatifs qui doteront les municipalités des ressources nécessaires à la qualité de vie des citoyens dans une perspective de développement durable.

ANNEXE

MÉRITE OVATION MUNICIPALE 2004

MÉRITE DE LA CATÉGORIE TRANSPORT ET VOIRIE ET GRAND PRIX JOSEPH-BEAUBIEN
Ville de Saint-Jérôme

Projet : Ville pilote au Canada en transport terrestre électrique et en transport avancé
Au cœur des Laurentides, Saint-Jérôme s'impose peu à peu à titre de ville pilote et de laboratoire grandeur nature pour l'expérimentation de véhicules verts et se positionne comme pôle d'excellence en matière de transport avancé au Québec.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TOURISTIQUE ET MENTION SPÉCIALE DU JURY

Ville de New Richmond

Projet : Noël en Gaspésie

L'événement Noël en Gaspésie consiste à offrir, sur le territoire de New Richmond, une série d'activités visant à faire de ce coin de la Baie-des-Chaleurs une destination vacances d'hiver pour la période des Fêtes. L'enjeu est de parvenir à adapter une destination touristique d'été en un lieu de villégiature hivernal.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE CULTURE, PATRIMOINE, SPORT ET LOISIR

Ville de Saguenay

Projet : Un partenariat renouvelé, éclaté et téméraire

Le projet Culture-éducation de la Ville de Saguenay vise à rendre plus accessible, aux jeunes sur le plan professionnel, la vie artistique et culturelle de Saguenay par l'instauration d'un partenariat entre les autorités municipales, scolaires et culturelles.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Ville de Québec

Projet : Chantiers urbains pour les jeunes de la Ville de Québec

Un projet visant le développement personnel de jeunes de 16 à 24 ans, provenant de milieux économiques et sociaux diversifiés, à travers l'engagement, le travail communautaire et l'expérience de citoyenneté active.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ville de Rivière-du-Loup

Projet : Une gestion intégrée du développement durable

Le développement durable est une priorité de longue date pour Rivière-du-Loup. Dès 1990, les premières actions concrètes liées à la vision du développement durable s'articulaient autour d'activités de récupération avec points de dépôt. Depuis, la Ville a multiplié les actions tant auprès de ses citoyens que des institutions, commerces et industries. Aujourd'hui, la Ville de Rivière-du-Loup a mis en place son propre Service de l'environnement et du développement durable.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DES COMMUNICATIONS

Ville de Bromont

Projet : Bromont, Ville branchée

Le projet Bromont ville Branchée a permis de mettre en place et d'animer une architecture technologique efficace et rapide, intégrée dans la plupart des sphères d'activité de la collectivité. Bromont ville branchée, qui a permis de doter le territoire d'un réseau Internet haute vitesse et d'intégrer l'ensemble des activités de la communauté bromontoise, s'articule autour de quatre axes : le gouvernement électronique, le citoyen, le développement économique et le tourisme.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE INFRASTRUCTURES

Ville de Rivière-du-Loup

Projet : Centre Premiartech de Rivière-du-Loup

La Ville de Rivière-du-Loup s'est doté d'un nouvel amphithéâtre de conception unique. Ce stade a été conçu de façon à répondre à des exigences élevées en matière de confort et de champ de vision des spectateurs, à la qualité acoustique, à l'économie d'énergie et à la protection de l'environnement.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE RELATIONS AVEC LES CITOYENS

Ville de Québec

Projet : Bureau de l'Ombudsman

La Ville de Québec a mis en place le bureau de l'ombudsman, un mécanisme permettant un ultime recours aux citoyens qui se croient lésés par l'administration municipale. Ce bureau se révèle en même temps une source d'information supplémentaire pour l'amélioration de ses services.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Ville de Varennes

Projet : En cas d'accident industriel majeur, nous savons quoi faire!

À la Ville de Varennes, les industries pétrochimiques présentes sur son territoire et certaines agences et ministères du gouvernement du Québec ont convenu de mettre en commun leurs expertises respectives pour mettre en place des mécanismes de prévention et d'intervention de façon à réduire au minimum les risques et les impacts d'un accident industriel majeur sur le territoire municipal.

MÉRITE DE LA CATÉGORIE URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Ville de Québec

Projet : Analyse d'impact fiscal

La Ville de Québec s'est dotée d'un outil d'aide à la décision lui permettant de guider ses choix et ses priorités en matière de développement de nouveaux espaces résidentiels sur son territoire. Elle a développé une application logicielle lui permettant, entre autres, de calculer, à partir d'indicateurs quantitatifs, la rentabilité fiscale d'un projet de développement immobilier ou encore de déterminer le type de développement optimal dans un secteur donné.



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680, Montréal (Québec), H3A 2M7

Téléphone : 514.282.7700 • Télécopieur : 514.282.8893

www.umq.qc.ca