

# **ANNEXE 1**

## **Avis juridique**

**DE GRANDPRÉ CHAIT, s.e.n.c.**

**26 novembre 2003**

**À : S O Q U E D**

**Avis juridique sur le  
Projet de Plan Métropolitain de  
Gestion des Matières Résiduelles  
de la  
Communauté Métropolitaine  
de Montréal**

Préparé par

***DE GRANDPRÉ CHAIT, s.e.n.c.***

**AVOCATS**

**1000, rue de La Gauchetière Ouest, bureau 2900**

**Montréal (Québec) H3B 4W5**

**Téléphone : (514) 878-4311**

**Télécopieur : (514) 878-6333**

**Courriel : [mbeauchemin@dgclex.com](mailto:mbeauchemin@dgclex.com)**

**Novembre 2003**

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

Table des matières.....	1
Avant-propos.....	2
Introduction .....	3
1. La compétence de la CMM sur la gestion des matières résiduelles.....	3
1.1 <i>Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal</i> (L.R.Q. c. C-37.01).....	3
1.2 <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> (L.R.Q. c. Q-2).....	3
2. La compétence des municipalités locales sur la gestion des matières résiduelles .....	6
2.1 Loi sur les cités et villes (L.R.Q. c. C-19).....	6
2.2 <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> (L.R.Q. c. Q-2).....	11
3. Conclusion sur la question de compétence.....	12
4. Le PMGMR respecte-t-il les règles en matière de compétence découlant de la loi? .....	14
5. Conclusion.....	17

## AVANT-PROPOS

---

La Société québécoise d'environnement et de développement durable (SOQUED inc.) (« SOQUED ») a été mandatée par la Ville de Repentigny (« Repentigny ») pour la seconder dans la préparation de son mémoire concernant le Projet de Plan de gestion des matières résiduelles (« PMGMR ») déposé pour fins de consultations publiques par la communauté métropolitaine de Montréal (« CMM »).

Dans le cadre de ce mandat, SOQUED a retenu les services de notre cabinet pour lui rendre une opinion sur la conformité du **Projet de PMGMR** aux structures municipales et régionales existantes, tel qu'établi par la législation habilitante. C'est l'objet du présent **Avis juridique**.

Dans le cadre de ce même mandat, SOQUED a demandé à notre cabinet de retenir les services d'un cabinet d'experts-conseils pour produire une analyse critique au plan technique du **Projet de PMGMR** de **Chamard & Associés** que nous joignons en annexe au présent **Avis juridique**.

---

## INTRODUCTION

---

Dans le cadre du dépôt du Projet de plan PMGMR par la CMM pour fins de consultations publiques, vous avez requis notre opinion sur la conformité du plan aux structures municipales et régionales existantes, tel qu'établi par la législation habilitante.

### 1. La compétence de la CMM sur la gestion des matières résiduelles

#### 1.1 *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal (L.R.Q. c. C-37.01).*

Un seul article de la Loi confère une compétence à la CMM sur la gestion des matières résiduelles.

L'article 159 de la Loi prévoit que la CMM a compétence sur la « planification de la gestion des matières résiduelles suivant les dispositions prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q. c. Q-2). »

Il ne s'agit donc pas d'une compétence à proprement parler sur la gestion des matières résiduelles, mais bien seulement sur la planification de celle-ci. Les dispositions pertinentes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* confirme d'ailleurs cette opinion quant au caractère limité de la compétence de la CMM sur ces matières.

#### 1.2 *Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. c. Q-2)*

La *Loi sur la qualité de l'environnement* fut entre autres modifiée par le projet de loi 102, constituant aujourd'hui le chapitre 59 des lois du Québec de 2002, intitulé « *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur la société québécoise de récupération et de recyclage* ».

Les dispositions pertinentes sont contenues à la section VII portant spécifiquement sur la gestion des matières résiduelles.

La *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives concernant la gestion des matières résiduelles*, constituant le chapitre 75 des lois du Québec de 1999, établit que, le plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008, rendu public par le ministre de l'Environnement, est modifié pour être mis en conformité avec les dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et constitue la politique du gouvernement sur la gestion des matières résiduelles à laquelle fait référence l'article 53.4 de la Loi.

Cette politique établit les objectifs de récupération, de valorisation et de réduction de l'élimination des matières résiduelles à court, moyen et long terme, ainsi que les stratégies et mesures propres à faciliter l'atteinte de ses objectifs dans les délais indiqués.

L'article 53.5 de la Loi prévoit que lorsque les municipalités locales ainsi que les municipalités régionales et toute autre entité à caractère municipal habilitée à agir en cette matière intervient dans le domaine de la gestion des matières résiduelles, elles doivent exercer les pouvoirs qui leur sont conférés, avec l'objectif de favoriser la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

Fait important, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 53.5, sont considérées être des municipalités régionales, la CMM, la CUQ, la Ville de Lévis, la Ville de Hull-Gatineau et les municipalités régionales de comté, à l'exception de celles dont le territoire est entièrement compris dans celui de la CMM ou de la CMQ.

La politique québécoise de gestion des matières résiduelles n'a, en soi, pas d'effet juridique précis.

Sa mise en œuvre s'effectue par une planification régionale, dont il est question aux articles 53.6 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et d'une mise en œuvre locale prévue à l'article 53.24 de la Loi.

Sur le plan régional, les MRC ou la Communauté métropolitaine de Montréal, ont l'obligation d'établir au plus tard le 1er janvier 2004 un plan de gestion des matières résiduelles, lequel doit comprendre, entre autres :

- une description du territoire visé,
- une mention des municipalités visées,
- le recensement des organismes et entreprises qui oeuvrent sur le territoire dans le domaine de la récupération et de la valorisation et de l'élimination de matières résiduelles,
- un inventaire de matières résiduelles produites sur le territoire,
- un énoncé des orientations et des objectifs à atteindre en matière de récupération, de valorisation et d'élimination de matières résiduelles, lesquelles doivent être compatibles avec la politique gouvernementale prise en application de l'article 53.4,
- le recensement des installations de récupération et de valorisation ou d'élimination présentes sur le territoire,

- une proposition de mise en œuvre du plan favorisant la participation de la population et la collaboration des organismes et entreprises oeuvrant dans le domaine de la gestion des matières résiduelles,
- des prévisions budgétaires et un calendrier pour la mise en œuvre du plan,
- un système de surveillance et de suivi.

Constituent de loin les éléments les plus importants du plan, l'énoncé des orientations et des objectifs à atteindre ainsi que la proposition de mise en œuvre de celui-ci.

On constate que les pouvoirs conférés au MRC ou Communautés métropolitaines consistent donc à planifier la gestion des matières résiduelles conformément aux orientations contenues à la politique énoncée par le ministre de l'Environnement du Québec.

## **2. La compétence des municipalités locales sur la gestion des matières résiduelles**

### **2.1 Loi sur les cités et villes (L.R.Q. c. C-19)**

La *Loi sur les cités et villes* contient un grand nombre de dispositions qui accordent aux municipalités locales le pouvoir d'adopter des règlements visant la gestion des matières résiduelles.

Tranchant avec le strict pouvoir de planification accordé à la CMM sur ces matières, la *Loi sur les cités et villes* (ci-après appelée « **LCV** ») habilite donc les municipalités locales à mettre en œuvre les grandes orientations

et propositions en matière de gestion des matières résiduelles, incluant l'enlèvement et l'élimination de celles-ci.

C'est ainsi que les municipalités locales ont le pouvoir d'interdire le dépôt des matières résiduelles tant sur le domaine privé que sur le domaine public<sup>1</sup>.

Elles peuvent également, par règlement, défendre de jeter ou déposer des cendres, papier, déchets, immondices, ordures, détritiques, et autres matières ou obstructions nuisibles dans les rues, allées, cours, terrains et places publics, eaux ou cours d'eau municipaux<sup>2</sup>.

Les municipalités ont le pouvoir d'adopter des règlements visant tant le remplissage, que formulant des interdictions d'utiliser des débris de construction à ces fins<sup>3</sup>.

Les municipalités ont également compétence en matière de gestion des matières résiduelles, tel qu'en dispose le paragraphe 10 de l'article 413 LCV. Il y est prévu, entre autres, la possibilité pour une municipalité d'adopter des règlements pour obliger, dans toutes l'étendue de son territoire ou dans la section ou les sections que le conseil désigne, le propriétaire, l'occupant ou responsable, de ramasser et enlever les cendres, eaux sales, immondices, déchets, détritiques et d'en disposer.

---

<sup>1</sup> Voir article 463(2) LCV.

<sup>2</sup> Voir article 413(12) LCV.

<sup>3</sup> Voir *Transportex inc. c. Ville de Châteauguay*, 760-05-000845-077, 23 août 1978, M. le juge Belleville, confirmé par 500-09-001102-789, St-Janvier, 1979 (MM. les juges Crête, Monnais et Jacques

La municipalité locale a également le pouvoir de passer des règlements pourvoyant au ramassage et à l'enlèvement des matières en question et déterminer la manière d'en disposer.

Elle peut passer des règlements pour autoriser et surveiller le ramassage et l'enlèvement des matières et pour déterminer parmi ces matières celles qui sont réutilisables et recyclables et établir, dans tout ou partie de son territoire, un système de collecte sélective dans le but de pourvoir à leur enlèvement de manière spéciale.

Elle peut obliger, à cette fin, tout propriétaire, locataire ou occupant d'un immeuble à séparer de ces matières celles qui sont réutilisables ou recyclables, selon les catégories qu'elle détermine.

Elle peut passer des règlements pour se départir de ces matières après leur enlèvement, notamment en faisant traiter les matières recyclables dans un établissement visé au sous-paragraphe b.1 ou b.2 de l'article 413 ou encore pour acquérir, à des fins de location ou de vente, pour des personnes desservies par un service d'enlèvement de déchets sur le territoire de la municipalité, des contenants ou d'autres accessoires utilisés pour l'exploitation de ce service.

En vertu du paragraphe 413(10) b) LCV, la municipalité locale peut voter des règlements pour construire, aménager et exploiter un incinérateur ou autre établissement destiné à la destruction des matières résiduelles et pour conclure avec toute municipalité, quelle que soit la loi qui la régit, une entente pour contribuer à la construction, à l'aménagement et à l'utilisation en commun d'un tel incinérateur ou établissement.

Elle peut également passer des règlements pour établir et exploiter un établissement de récupération ou de conditionnement de matières recyclables et confier ces fonctions à toute personne qu'elle désigne.

En vertu du paragraphe b.2 de l'article 413, la municipalité peut passer des règlements pour régir l'installation et l'exploitation d'un établissement de récupération et de conditionnement des matières recyclables, exiger l'obtention d'un permis pour exploiter un tel établissement et établir les conditions d'obtention dudit permis.

Enfin, en vertu du paragraphe (c) de cet article, la municipalité peut passer des règlements pour pourvoir au paiement des dépenses visées précédemment, soit par une taxe sur les biens immeubles imposables, soit par une compensation, qui peut être différente pour chaque catégorie d'usagers, et être payable par le propriétaire, le locataire ou l'occupant de chaque maison, magasin ou autre bâtiment.

Il est important de noter que les municipalités régies par le *Code municipal* ont des pouvoirs semblables qui sont prévus aux articles 547, 548, 548.1, 548.2 du *Code municipal*.

Soulignons de plus, que depuis l'abrogation de l'article 104 du *Règlement sur les déchets solides*<sup>4</sup>, les municipalités ont une entière discrétion pour déterminer la fréquence du service d'enlèvement des matières résiduelles.

Enfin, précisons qu'en vertu des articles 468 et s. LCV, les municipalités peuvent conclure des ententes pour la gestion en commun de leurs matières résiduelles. Ces ententes peuvent prendre diverses formes,

---

<sup>4</sup> R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 14.

telles la fourniture du service par l'une des corporations municipales partie à l'entente, la délégation de sa compétence par une municipalité à une autre ou encore la création d'une régie inter-municipale.

Somme toute, les municipalités locales ont donc toute compétence en matière d'élimination de matières résiduelles, incluant l'enlèvement, l'entreposage, le traitement, le recyclage, ainsi que le dépôt définitif de celles-ci.

La Cour d'appel affirmait d'ailleurs dans l'affaire *Service spécial de vidange inc. c. Régie inter-municipale de gestion des déchets de la Mauricie*<sup>5</sup> :

L'exploitation d'un système de gestion des déchets ne saurait donc, à mon avis, comprendre des opérations différentes plus étendues que celles qui résultent des services d'enlèvement et d'élimination des déchets pour lesquels les municipalités locales sont incontestablement compétentes.

(...)

Il m'apparaît que l'ensemble de ce contexte législatif et réglementaire permet d'affirmer que les pouvoirs relatifs à l'exploitation d'un système de gestion des déchets et les pouvoirs relatifs à l'enlèvement et l'élimination des déchets que l'on retrouve particulièrement aux articles 547, 548 C.M. et 413(10 A et B.1) LCV, recouvrent la même réalité juridique. Une corporation municipale, telle en l'espèce, la Ville de Trois-Rivières, aurait donc le pouvoir d'exploiter un système de gestion des déchets.

---

<sup>5</sup> J.E. 94-600 (C.A.).

Notons que les MRC auraient également ce pouvoir, tel que le précise d'ailleurs la Cour d'appel dans l'affaire susdite, ce, contrairement aux communautés métropolitaines.

## 2.2 Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q. c. Q-2)

La *Loi sur la qualité de l'environnement*, telle que modifiée par le projet de loi numéro 102, confère aux municipalités locales un pouvoir général de mise en œuvre du plan de gestion de matières résiduelles établi par la Communauté métropolitaine. C'est ainsi que l'article 53.24 édicte :

Un plan de gestion en vigueur lie les municipalités locales dont le territoire est compris dans son territoire d'application.

Les municipalités locales liées par le plan de gestion sont tenues de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre du plan sur leur territoire.

Elles sont également tenues dans les douze (12) mois suivant l'entrée en vigueur du plan de mettre leur règlement en conformité avec les dispositions du plan.

De façon spécifique, les municipalités locales mettront en œuvre le plan de gestion des matières résiduelles en utilisant, d'une part, le pouvoir général que leur confère l'article 53.24 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et d'autre part les pouvoirs spécifiques que leur confère la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal* ou encore leur charte particulière.

### 3. Conclusion sur la question de compétence

Tant la *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal* que la *Loi sur la qualité de l'environnement* limitent les pouvoirs de la CMM, ainsi que ceux de toute autre communauté métropolitaine, à énoncer sur une base régionale, les orientations et les objectifs nationaux contenus à la politique gouvernementale en matière de gestion des matières résiduelles.

Ce corps politique régional n'a donc pas, en soi, le pouvoir de mettre en oeuvre sur les territoires municipaux, les éléments de gestion de matières résiduelles. Ce pouvoir, en vertu des lois habilitantes, est strictement réservé aux corporations municipales.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que, lors de l'adoption du projet de Loi 102, le législateur n'a pas cru bon amender la Loi sur les cités et villes de façon à assujettir l'exercice par les corporations municipales de leur pouvoir sur la gestion des matières résiduelles, à autre chose qu'aux orientations et objectifs et propositions de mises en oeuvre déterminés par les communautés métropolitaines, en accord avec la politique gouvernementale prise en application de l'article 53.4 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Le domaine d'intervention des différents intervenants politiques sur la gestion de matières résiduelles n'est pas sans rappeler celui en matière d'urbanisme découlant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. c.A-19.1). Les MRC ou communautés métropolitaines ont le pouvoir d'adopter un schéma d'aménagement, lequel constitue d'abord et avant tout un document de planification ou d'intention, lequel doit, par ailleurs, être conforme aux orientations et projets du gouvernement, de ses ministres, de ses mandataires

ainsi que des organismes publics<sup>6</sup>. C'est par le biais du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme municipaux qu'est mis en oeuvre le document de planification et d'intention sur un plan local<sup>7</sup>.

Tout comme en matière d'urbanisme, on ne peut attribuer au PMGMR un effet juridique direct sur les intervenants en matière de gestion des matières résiduelles, lesquelles sont ultimement affectées par les règlements votés par les municipalités locales aux termes de leurs pouvoirs habilitants, contenus à la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur les cités et villes<sup>8</sup>.

Somme toute, il importe que les municipalités locales adoptent la réglementation nécessaire afin de mettre en oeuvre l'énoncé des orientations et des objectifs contenus au PMGMR, laquelle réglementation doit également être conforme à la proposition de mise en oeuvre convenue au plan.

La conformité est le lien logique qui doit exister entre le document de planification que constituent le plan de gestion des matières résiduelles et les instruments juridiques de sa mise en application que constituent les règlements adoptés par les municipalités locales. Il s'agira donc d'une conformité aux objectifs et orientations plutôt qu'une conformité stricte.

Le plan de gestion des matières résiduelles adopté par une communauté métropolitaine ne peut donc avoir pour effet d'usurper la compétence de la municipalité locale de voir à mettre en application les orientations et objectifs devant être contenus au plan suivant les spécificités locales qui lui sont propres.

---

<sup>6</sup> Voir articles 51 et 53.7 à 53.9, 53.12, 56.4 et 56.14 à 56.16 L.A.U.

<sup>7</sup> Voir articles 83 à 86, 88 à 100, 102, 110.4 et 110.5, 110.10.1 et 113 à 118 L.A.U.

<sup>8</sup> Voir en matière d'urbanisme *St-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec Inc.* [1992] R.J.Q. 875 (C.A.), autorisation de pouvoir refusé par la Cour suprême le 8 octobre 1992 : [1992] 3. R.C.S. V.

4. **Le PMGMR respecte-t-il les règles en matière de compétence découlant de la loi?**

D'une part, il est étonnant de constater que la CMM au chapitre 2.9 de son plan, réfère aux outils réglementaires propres aux municipalités locales en matière de gestion des matières résiduelles pour, d'autre part, au chapitre 3, imposer aux municipalités locales des éléments de mise en oeuvre des orientations et objectifs qu'elle fixe qui sont propres à la réglementation devant être adoptée sur un plan local.

À titre d'exemple, la CMM énonce comme orientation de base, **la réduction à la source et le réemploi**. Mais au-delà de l'objectif à atteindre, elle énonce, en des termes qui vont au-delà d'une proposition de mise en oeuvre, des mesures contraignantes qui ne laissent pas place au choix des moyens par les municipalités locales. C'est ainsi que la CMM obligera les municipalités, à compter de 2006 ou de 2007, à :

- préparer des politiques locales visant les biens divers et les matières résiduelles;
- préparer des politiques locales de permis de construction, rénovation et démolition;
- diffuser des politiques de permis visant le recyclage des matériaux secs;
- faire des campagnes annuelles de sensibilisation et d'information pour inciter les citoyens et les employés municipaux à la réduction et au réemploi;
- diffuser le bottin des ressources métropolitaines.

Il s'agit là de mesures de mise en oeuvre de la nature de celles visées à l'article 53.24 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, dont le choix devrait exclusivement revenir aux municipalités locales dans le cadre de l'exercice de leurs compétences spécifiques en matière de gestion des matières résiduelles, par opposition à celles de la communauté métropolitaine qui se limitent à de la planification.

En matière de **récupération et de valorisation des matières recyclables**, au-delà de l'objectif de récupération et de valorisation qu'il fixe, le PMGMR impose encore une fois, des mesures de mise en oeuvre du plan, le choix desquelles devrait exclusivement revenir aux municipalités locales. Citons, à titre d'exemple, l'énoncé de sept moyens nécessaires à la mise à niveau de la collecte sélective porte à porte contenu en page 44 du plan, ou encore, les règles énoncées quant à l'achat et la distribution des contenants pour la collecte sélective, lesquelles vont jusqu'à identifier la capacité des bacs et la nature des éléments de récupération devant être distribués aux locataires d'immeubles locatifs. Le plan impose même l'organisation d'une campagne annuelle pour inciter les citoyens à participer à la collecte sélective et le droit d'accès des citoyens à des bacs de récupération aux éco-parcs.

En matière de **récupération et de valorisation de matières putrescibles**, le plan impose aux municipalités qu'elles assurent tous les citoyens des secteurs résidentiels d'un service de collecte hebdomadaire, sauf pour les multi-logements de plus de huit logements, ainsi qu'une collecte complémentaire pour les feuilles, les branches et autres résidus verts à compter de 2006.

Encore là, il s'agit de mesures propres à la mise en oeuvre du plan dont l'identification ne devrait pas être du ressort de la CMM, vu ses compétences

limitées, mais bien des municipalités locales compte tenu des compétences particulières qui leurs sont allouées.

En matière de **récupération et de valorisation des résidus domestiques dangereux**, on retrouve encore une fois, l'imposition de mesures de mise en oeuvre dont le choix appartient de droit, aux municipalités locales. Citons à titre d'exemple, la détermination de la localisation des heures d'ouvertures et de l'accessibilité aux secteurs ICI et la préparation des appels d'offre de collecte et traitement des RDD (résidus domestiques dangereux) selon le devis type de la CMM.

Le lecteur pourra également référer aux mesures de mise en oeuvre imposées par la CMM en matière de **récupération et de valorisation des textiles et encombrants**, qui sont de même nature que celles qu'elle impose à l'égard de la récupération et de la valorisation des RDD.

Cet empiètement dans les compétences municipales est également reflété par les propositions relatives au **plan de communication et à la campagne de sensibilisation**. Elles constituent nécessairement des mesures propres à la mise en oeuvre du plan et devraient être laissées à la discrétion des municipalités locales, lesquelles, en toutes circonstances, ne pourront adopter que des mesures qui sont propres à la mise en oeuvre du plan de la CMM sur leur territoire.

On retrouve pareils types d'empiètements en ce qui a trait aux **infrastructures de gestion des matières résiduelles**. A titre d'exemples, le plan pourvoit à la façon d'exploiter les éco-parcs<sup>9</sup> de même que les dépôts permanents de RDD<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> voir particulièrement la page 73 du PMGMR

<sup>10</sup> voir particulièrement la page 75

Quant à l'**enfouissement des déchets ultimes**, le plan va même jusqu'à suggérer «qu'à court terme ou d'ici l'installation de nouveaux lieux d'enfouissement, recevant des déchets ultimes en provenance de la CMM, le droit de regard des MRC hôtesse de lieu d'enfouissement» ne puisse être exercé, ce en dépit de la structure organisationnelle découlant de la Loi.

## 5. Conclusion

Notre analyse du PMGMR soumise par la CMM à la consultation publique, nous amène donc à conclure à un empiètement du corps politique régional sur les compétences exclusives conférées aux municipalités locales en matière de gestion des matières résiduelles.

Par l'identification qui y est faite des mesures nécessaires à la mise en oeuvre du plan sur les territoires municipaux locaux, la CMM trouve à remettre en cause l'intégrité des structures imposées tant par la *Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal*, que la *Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur les cités et villes*.

Nous espérons le tout conforme et vous prions d'agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.

**DE GRANDPRÉ CHAIT**  
SOCIÉTÉ EN NOM COLLECTIF / GENERAL PARTNERSHIP

MB/ct

par : \_\_\_\_\_  
Marc Beauchemin