

# GESTION EFFICACE DES TRAVAUX PUBLICS

## DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

### Document d'information

– Les travaux publics et l'autonomie gouvernementale



Affaires indiennes et du Nord Canada Indian and Northern Affairs Canada



Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Public Works and Government Services Canada

Canada 

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :

<http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/>

On peut obtenir des copies supplémentaires auprès du centre de documentation des Services immobiliers, à l'adresse suivante :

[doc.centre@tpsgc.gc.ca](mailto:doc.centre@tpsgc.gc.ca).

Pour plus d'information, veuillez communiquer avec l'administration centrale des Services immobiliers pour Affaires indiennes et du Nord Canada (SI pour AINC), par téléphone au (819) 997-9787 ou par télécopieur au (819) 953-9395.

Ce document a été préparé par :

Institut sur la gouvernance

pour

SI pour AINC

mars 2000

Publié sous l'autorité du

Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada

Ottawa, 2002

QS-6177-030-EE-A1

N° de catalogue R2-225/2002-4E

ISBN 0-662-32716-0

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>DESCRIPTION DES TRAVAUX PUBLICS</b>	<b>1</b>
	2.1 Définition	1
	2.2 Objectifs	2
<b>3.</b>	<b>LES TRAVAUX PUBLICS ET LES PETITES MUNICIPALITÉS NON AUTOCHTONES</b>	<b>3</b>
	3.1 Rôles - Provinces et municipalités	3
	3.2 Cadre juridique	3
	3.3 Financement des travaux publics	6
	3.4 Enjeux et tendances contemporains	6
	3.5 Conclusions	9
<b>4.</b>	<b>LES TRAVAUX PUBLICS ET LES PETITES COLLECTIVITÉS</b>	<b>9</b>
	4.1 Cadre juridique actuel	9
	4.2 Rôles et programmes	11
	4.3 Développement des capacités	14
<b>5.</b>	<b>LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE</b>	<b>16</b>
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONS</b>	<b>17</b>
	<b>ANNEXES</b>	
	A. Descriptions de base des travaux publics	18
	B. Répartition générale des responsabilités en matière de travaux publics	29
	C. Synopsis des lois de l'Alberta relatives aux travaux publics	31
	D. Résumé des programmes du MAINC	37
	<b>LECTURES</b>	<b>41</b>

## **1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE**

Ce ne sont pas les Européens qui ont établi les premières formes de gouvernement au Canada, car avant l'arrivée de ces derniers, les peuples autochtones du Canada avaient leurs propres gouvernements depuis des milliers d'années. Pourtant, la *Loi constitutionnelle de 1867 (ou Acte de l'Amérique du Nord britannique)* et la politique gouvernementale ont exclu les peuples autochtones de la fondation du Canada et leur accordaient peu de pouvoirs leur permettant de veiller à leurs intérêts. Depuis quelques années, on assiste, au Canada, à la renaissance des gouvernements des Premières nations, car les Autochtones s'efforcent de plus en plus, dans le cadre des négociations visant l'autonomie gouvernementale, d'obtenir le droit d'exercer leurs compétences dans divers secteurs, y compris les travaux publics. Cet aspect technique fort complexe obtient rarement l'attention qu'il mérite, même s'il est au coeur de la gouvernance locale. Les nombreux chevauchements de plusieurs autres fonctions, telles la gestion de l'environnement, les programmes sociaux et de soins de santé et le développement économique compliquent les travaux publics.

Le présent document offre un aperçu des travaux publics aux négociateurs du gouvernement fédéral et à leurs homologues autochtones, afin d'orienter leurs discussions portant sur les travaux publics.

Plusieurs sections du document traitent de l'organisation et de la réglementation municipales des travaux publics au Canada. Leur but n'est pas de suggérer des parallèles entre les droits et les pouvoirs des Premières nations disposant d'un régime d'autonomie gouvernementale et ceux que les gouvernements provinciaux accordent aux municipalités. Si le parallèle entre les Premières nations et les municipalités est erroné et ne tient pas compte du rapport particulier qui les lie au gouvernement, des enseignements mutuels peuvent néanmoins être retirés des administrations municipales. Ainsi, certaines questions, tel le nombre croissant de partenariats entre les secteurs publics et privés ainsi que les droits d'utilisation, les problèmes de transfert de technologie, les attentes grandissantes des citoyens quant à la qualité des services et les ressources limitées consacrées à la formation du personnel touchent aussi bien les Autochtones que les Non-autochtones au Canada.

## **2. DESCRIPTION DES TRAVAUX PUBLICS**

### **2.1 Définition**

Les travaux publics consistent à la planification, la conception, le financement, la construction, l'entretien, la recherche et les régimes réglementaires et de recours liés :

- aux édifices publics (édifices gouvernementaux, écoles, bibliothèques)
- aux chemins, aux ponts et à l'infrastructure pertinente
- aux systèmes d'adduction d'eau potable
- aux systèmes de collecte, de traitement et de rejet des eaux usées
- à la cueillette et d'élimination des déchets solides
- à l'élaboration des plans communautaires et de zonage
- aux parcs et aux lieux de loisir
- à la lutte et à la protection contre les incendies

- aux quais et aux havres
- à la gestion du territoire et à l'expropriation
- à l'électrification des collectivités et à la gestion de l'énergie
- à la santé et à la sécurité au travail

Outre ces fonctions, les travaux publics peuvent également, comprendre, la réglementation de la construction de logements privés par les codes du bâtiment, des incendies ou autres. (On trouvera à l'annexe A une description brève mais détaillée de plusieurs de ces fonctions.) En raison de leur caractère de plus en plus pluridisciplinaire, les travaux publics exigent des connaissances dans plusieurs domaines tel que le génie, les finances, la gestion de projet, l'administration des marchés et le droit. Les compétences en administration liées à la gestion des installations et des édifices sont également de plus en plus recherchées. La nécessité d'assurer les capacités nécessaires et un soutien technique adéquat, spécialement dans les petites collectivités, pose un défi de plus en plus grand.

On minimise souvent l'aspect réglementaire des travaux publics de même que l'exploitation et la gestion d'installations comme les usines d'épuration des eaux et les grosses écoles.

## 2.2 Objectifs

Les gouvernements tiennent à ce que leurs travaux publics servent plusieurs objectifs, principalement l'offre d'excellents services (adduction d'eau potable, traitement des égouts, collecte des ordures) à un coût raisonnable. Les travaux publics visent habituellement :

- à protéger la santé et la sécurité des citoyens
- à assurer la prudence financière
- à créer un environnement durable
- à offrir des possibilités de développement économique
- à rehausser l'expression et la fierté culturelle
- à offrir de meilleures possibilités de formation
- à renforcer les collectivités par des activités de loisir et de bénévolat.

Tous ces objectifs constituent les éléments essentiels d'un sain exercice des pouvoirs. Étant donné le caractère tangible des produits et des services que génèrent les travaux publics, ils sont donc souvent visibles et faciles à évaluer et peuvent être perçus comme un indice de permanence, de compétence et de viabilité de la collectivité. Ils sont l'expression de la fierté culturelle et de la vigueur de la collectivité. De plus, les travaux publics ont souvent une incidence directe sur d'autres initiatives gouvernementales. Ainsi, la construction d'édifices publics et leur entretien facilitent l'offre de programmes sociaux tout comme l'aménagement d'installations publiques. Leur entretien favorisent également le développement économique. D'où la difficulté d'imaginer un gouvernement sans travaux publics.

### **3. LES TRAVAUX PUBLICS ET LES PETITES MUNICIPALITÉS NON AUTOCHTONES**

La présente section aidera les négociateurs à comprendre la façon d'atteindre certains des objectifs susmentionnés au sein des collectivités non autochtones et à déterminer la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale viable.

#### **3.1 Rôles - Provinces et municipalités**

Au Canada, les administrations régionales et municipales, considérées dans le présent document comme des gouvernements locaux, relèvent des provinces. Outre leur droit exclusif de créer et de démanteler des corporations municipales, les provinces précisent également les pouvoirs et les responsabilités de leurs municipalités constituantes, y compris leurs besoins financiers et leurs capacités à générer des recettes. Les dirigeants municipaux n'ont pas pleine autorité face à la direction de leurs affaires et doivent souvent obtenir l'autorisation d'un ministre ou d'un responsable provincial avant d'adopter une mesure.

Le rapport qui existe entre les provinces et les municipalités est en général du même type que celui qui lie un organisme de réglementation et un exploitant. Il convient cependant de noter que la division, dans plusieurs provinces, des responsabilités en matière de service entre les régions (le palier supérieur) et les municipalités (le palier inférieur) est davantage fondée sur des considérations d'économie et d'efficacité que sur des préoccupations liées à la réglementation<sup>1</sup>. On trouvera à l'annexe B la division générale des responsabilités entre les gouvernements provinciaux, régionaux et municipaux.

#### **3.2 Cadre juridique**

Les provinces ont habituellement une loi qui régit les principaux aspects du pouvoir municipal. Une loi unique est, en général, préférable à l'adoption, pour chaque municipalité, de codes, de lois et de chartes se rapportant à chaque fonction. En tant que telles, les municipalités sont considérées comme des entités d'une même catégorie en vertu des lois générales. Ces lois précisent, pour en mentionner quelques-unes, les fonctions des administrations municipales, leurs sources de recettes, la façon et le moment de prendre les décisions budgétaires, la modification des limites municipales, la composition des conseils municipaux et l'adoption des règlements.

Les lois provinciales et territoriales sur l'évaluation fixent, par ailleurs, les règles d'évaluation immobilières aux fins de la taxe foncière (dans cinq des 10 provinces, cela est entièrement de compétence provinciale). Dans la plupart des provinces, il y a également des conseils, des commissions ou des organismes quasi-judiciaires chargés de superviser nombre de fonctions municipales, telles l'autorisation des immobilisations, les emprunts, les décisions de planification et l'adoption de règlements municipaux.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions, consulter le document intitulé *Travaux publics dans les municipalités canadiennes* (SI pour le MAINC, octobre 1998), sur le site de l'Institut sur la gouvernance, à l'adresse [www.iog.ca](http://www.iog.ca)

Enfin, d'autres lois ont une incidence sur les principaux travaux publics. On trouvera ci-dessous un bref résumé des pratiques législatives propres à chacun des aspects suivants des travaux publics.<sup>1</sup>

### **1) Codes du bâtiment et de sécurité**

Les normes de sécurité du bâtiment se trouvent habituellement dans les lois provinciales sur les municipalités ou sur le bâtiment. Ces normes servent principalement à sanctionner l'adoption des codes provinciaux ou nationaux (en général le *Code national du bâtiment*), à établir les fonctions des inspecteurs du bâtiment (et à les autoriser à visiter les logements), à déterminer la façon d'obtenir un permis de construire et à offrir des recours aux citoyens victimes d'un délit. Plusieurs provinces se sont dotées d'organismes comme le Safety Codes Council, en Alberta, ou la Commission des normes de construction, au Manitoba. Ces organismes de l'information sur les normes et entendent les appels relativement aux permis. Une loi distincte sur la prévention des incendies attribue, en général, au commissaire provincial des incendies et au Service d'inspection des assureurs incendie le pouvoir d'enquêter à la suite d'incendies et de fixer des normes de prévention et de sécurité. On trouve, enfin, dans la plupart des provinces des dispositions ou des lois distinctes qui exigent la fermeture, le nettoyage ou la démolition immeubles inesthétiques.

### **2) Eau et égouts**

L'autorisation de construire et d'exploiter une usine d'épuration de l'eau potable et de traitement des eaux usées découle d'habitude de la loi provinciale sur les municipalités. Des dispositions précisant les normes de sécurité se trouvent en général dans la loi concernant les ressources hydriques ou un article de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Elles visent principalement la marche à suivre pour obtenir un permis pour construire une usine d'épuration de l'eau potable, de traitement des eaux usées ou des égouts (et la présentation de plans au ministre), fixent les pouvoirs des inspecteurs provinciaux et autorisent le ministre (par l'entremise d'un directeur des questions environnementales) de fermer les usines d'épuration et de traitement dangereux pour la santé publique. Les lois provinciales établissent les normes sur l'eau potable et les catégories de permis que doivent obtenir les exploitants de ces usines.

### **3) Déchets solides**

En général, les lois provinciales sur les municipalités autorisent et, souvent, obligent les municipalités à planifier, à collecter et à éliminer de façon sûre les déchets solides. Cette opération est exécutée par la municipalité ou par l'entremise d'un sous-traitant. En outre, les lois sur la gestion des déchets ou la protection de l'environnement accordent de vastes pouvoirs aux ministres provinciaux (par la réglementation) en ce qui a trait aux systèmes de gestion des déchets. Parmi les plus importants, mentionnons celui d'ordonner des enquêtes, de nommer des inspecteurs et de préciser leurs pouvoirs, de définir ce que sont les ordures, d'adopter des règlements et d'exiger l'obtention d'une autorisation provinciale pour exploiter ou agrandir certains

---

<sup>1</sup> Pour un examen approfondi du rapport législatif et réglementaire qui existe entre les gouvernements provinciaux et les municipalités, consulter le document intitulé *Travaux publics dans les municipalités canadiennes* (SI pour le MAINC, octobre 1998), sur le site de l'Institut sur la gouvernance, à l'adresse [www.iog.ca](http://www.iog.ca)

sites ou systèmes d'élimination des déchets (incinérateurs, usines de traitement des déchets dangereux).

#### **4) Chemins et ponts**

Les lois provinciales sur les municipalités autorisent ces dernières à construire et à entretenir des chemins, des ponts, des trottoirs et des équipements de rue, tandis que les lois sur la voirie soutiennent que les routes appartiennent aux provinces. Habituellement, il est précisé dans un article de la loi que les voies publiques doivent être maintenues dans un « état raisonnable ». Les normes de construction des routes et les calendriers d'entretien sont précisées dans les règlements municipaux ou du lieutenant-gouverneur en conseil, tandis que l'attribution des responsabilités quant à leur mauvais état est du ressort des tribunaux. Les dispositions relatives à l'expropriation foncière pour la construction des routes relèvent, quant à elles, des lois sur l'expropriation.

#### **5) Parcs et loisirs**

Les lois provinciales sur les municipalités autorisent les collectivités à posséder et à entretenir des installations communautaires et de loisirs, telles des bibliothèques publiques, des musées, des centres d'art et des installations de sport. Toutes les provinces ont aussi une loi sur les parcs, qui décrit la création et l'administration des parcs publics provinciaux et permet aux fonctionnaires provinciaux à veiller à l'application des normes dans ces lieux. Ces lois autorisent les gouvernements provinciaux à adopter des règlements interdisant certaines activités (exploitation forestière ou minière), à délivrer des permis (de pêche ou de chasse) et à imposer des droits d'utilisation ou des règles d'utilisation des armes à feu.

#### **6) Planification de l'aménagement du territoire**

Toutes les provinces (sauf la Colombie-Britannique et l'Alberta, où la planification relève de la loi sur les municipalités) ont adopté des lois très détaillées sur la planification. Ces lois fixent le processus et le contenu des plans communautaires que doivent observer les organismes consultatifs de planification (notamment en ce qui concerne les municipalités, les comtés et les améliorations de district). Presque toutes ces lois prévoient un mécanisme consultatif assurant le droit d'accès du public à l'information et celui de participer à l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire. Elles accordent aussi aux municipalités des pouvoirs en matière de zonage, de subdivision et de normes de construction. Enfin, des conseils provinciaux d'appel des décisions de planification permettent, en général, de trancher les litiges.

En résumé, malgré la tendance à réduire les règles bureaucratiques, les lois provinciales qui accordent des pouvoirs aux municipalités sont très détaillées. Elles cement la latitude dont disposent les municipales, restreignant fortement leur pouvoir d'adopter des politiques et précisent les sources de recettes municipales et la façon de générer ces recettes par des emprunts ou des droits d'utilisation.

Pour toutes les catégories d'infrastructure, les provinces ont des normes précises et les spécialistes nécessaires pour la création de nouvelles installations (usines d'épuration et de traitements des eaux) et pour l'amélioration ou le remplacement des installations anciennes ou désuètes.

### **3.3 Financement des travaux publics**

En général, les municipalités doivent emprunter pour payer la part des travaux d'immobilisation que ne financent pas les paliers de gouvernement supérieurs ou les droits d'utilisation. Les emprunts sont strictement du ressort des provinces. Ainsi, les emprunts pour payer des dépenses d'exploitation sont interdits dans toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, tandis que les ministres provinciaux doivent autoriser les dépenses d'immobilisation. De plus, le montant de la dette municipale ne doit pas dépasser la dette totale à long terme qu'une municipalité peut contracter ni le service de la dette par rapport à ses recettes brutes ou à ses dépenses. Ces contrôles stricts expliquent pourquoi les administrations municipales sont les moins endettées au Canada.

Malgré leur utilité pour les grandes collectivités, le financement par émission d'obligations n'est pas, dans bien des cas, une solution viable pour les petites agglomérations, car il leur est difficile de réunir des capitaux en misant sur les cotes des obligations, puisqu'elles bénéficient de faibles taux d'intérêt. Cela dit, les emprunts sont de moins en moins fréquents, même dans les grandes municipalités, qui comptent plutôt sur leurs recettes d'exploitation (générées notamment par les droits d'utilisation) et leurs réserves pour financer leurs activités.

### **3.4 Enjeux et tendances contemporains**

Les petites et grandes municipalités canadiennes font face aux mêmes enjeux. Ce qui les différencie, c'est l'acuité de ces questions. En voici quelques exemples.

#### **L'accès à des capitaux à long terme pour l'infrastructure d'immobilisations est moins sûr dans les petites municipalités**

Étant donné que les courtiers en obligations ne cotent pas habituellement les petites municipalités, il est difficile pour celles-ci d'acquiescer individuellement des obligations non garanties à un taux d'intérêt raisonnable. Pour éviter ce problème d'émission obligataire, elles recourent à divers modes de financement à long terme, dont les obligations provinciales non garanties, les obligations bancaires et (depuis peu dans certaines provinces) les emprunts dans des banques à charte.

#### **Les petites municipalités doivent de plus en plus financer elles-mêmes les travaux publics**

L'imposition de droits d'utilisation dans les petites collectivités et les collectivités rurales est maintenant chose courante pour l'adduction d'eau et les égouts (sous forme de tarifs annuels à la consommation domestique ou à la durée), la collecte et l'élimination des déchets solides (sous forme de redevance de déversement) et les installations de loisirs.

#### **Problèmes de transfert de technologie**

La difficulté que pose le transfert des nouvelles technologies pour évaluer, réaliser et maintenir les travaux publics est souvent décriée par les municipalités au Canada. Le retard à implanter les

nouvelles technologies dans les petites collectivités et les collectivités rurales est particulièrement problématique, tout comme leur accès aux connaissances et aux compétences. Étant donné que leurs services de travaux publics ont aussi d'autres responsabilités, les responsables n'ont pas le temps d'assister à des séances de formation, à l'extérieur, ou de chercher de nouvelles technologies ou applications. Et comme c'est en général le secteur privé qui introduit les changements de technologie de travaux publics (souvent, d'abord, dans les centres urbains), les petites municipalités sont souvent les dernières à bénéficier des innovations.

Parmi les initiatives fédérales actuelles visant à corriger la situation, il y a la rédaction d'un guide national d'aide technique pour l'infrastructure urbaine. Le *Code national du bâtiment* et le *Code national des incendies* ont été très utiles dans le secteur de la construction au Canada en liant la recherche au développement de technologies et à leur diffusion dans l'industrie. L'absence de code d'infrastructure est à l'origine d'écart importants dans les manuels techniques et dans les contrats des divers paliers de gouvernement et de l'entreprise privée. D'où la difficulté à prédire les coûts de cycle de vie des infrastructures, le manque d'échange de technologies et l'incapacité des fabricants à introduire les nouvelles technologies de façon ordonnée. La publication du guide national d'aide technique - qui contiendra des lignes directrices concernant les ouvrages de construction municipaux, tels les ponts, les installations enfouies, les trottoirs et autres équipements urbains - est prévue pour 2004, après des consultations nationales en plusieurs étapes.

### **Le recours à des ingénieurs-conseils est fréquent**

Rares sont les petites collectivités qui ont les moyens de faire appel à un ingénieur à temps plein. Voilà pourquoi elles engagent des ingénieurs-conseils pour certains projets selon leurs compétences en matière de conception et de réparation d'infrastructure. Ce genre d'entente exige un processus transparent de passation de marchés et l'établissement d'une relation à long terme avec des spécialistes ou des entreprises en mesure de comprendre les besoins de la collectivité en matière de travaux publics.

### **Il est important de placer les travaux publics sous la surveillance du conseil élu**

Le rôle du conseil dans les petites municipalités comprend la planification de l'aménagement du territoire, la planification à court et à long terme des immobilisations, les appels d'offres et l'acheminement des préoccupations des citoyens quant à l'état de l'infrastructure municipale. Les faits laissent présumer que la participation directe des conseils municipaux à la gestion des travaux publics, notamment pour surveiller les finances, ne cessera d'augmenter.

### **Les attentes des citoyens désirant de meilleurs services et une meilleure planification des travaux publics croissent sans cesse**

Les citoyens sont de plus en plus exigeants en ce qui a trait aux travaux publics et à un mode de participation politique utile. Les administrateurs municipaux demandent aux gouvernements de mieux gérer ces exigences et de ne pas créer d'attentes excessives par rapport aux services. Les grosses usines d'épuration et de traitement des eaux ne sont pas à la portée des petites collectivités. Le nombre grandissant de citoyens se tournant vers le système judiciaire pour faire

valoir leurs droits est un indice d'exigences toujours plus grandes. D'où l'insistance des rapports non scientifiques des directeurs des travaux publics quant à l'importance croissante d'avoir des installations conformes aux codes et aux normes.

### **Il n'y a pas de façon optimale d'administrer les travaux publics**

Rien ne laisse supposer qu'il y a une seule bonne façon d'organiser l'administration des travaux publics. Certaines municipalités les rattachent à un département unique, tandis que d'autres font relever les rues et les trottoirs du service des travaux publics mais ont un service d'adduction d'eau ou de collecte des ordures indépendant. La taille et la croissance de la collectivité, l'étendue des travaux publics, la complexité des activités ou la situation de chaque localité sont les principales considérations entrant en ligne de compte dans l'administration d'un service des travaux publics.

### **Les petites municipalités doivent être disposées à passer des ententes de service avec les collectivités voisines**

La vaste majorité des petites collectivités au Canada réalisent des travaux publics avec des collectivités voisines, des organismes spéciaux ou des gouvernements régionaux. Les ententes intermunicipales sont une excellente façon de réaliser des économies d'échelle en offrant des services communs (eau, égouts, collecte et élimination des déchets solides) et en ce qui concerne l'adoption et l'application de règles et de règlements.

### **On s'entend pour dire que la formation des gestionnaires et du personnel de travaux publics est nécessaire en raison de la diversité de leurs responsabilités**

La formation des gestionnaires et du personnel de travaux publics est importante aussi en raison de la diversité des compétences requises, de la place croissante de la technologie et des importants aspects liés à santé et à la sécurité. Pour les gestionnaires, une connaissance générale des questions administratives et juridiques est en voie d'être aussi importante que la compréhension des pratiques techniques.

### **L'évolution des normes de rapport financier les oblige à mieux tenir compte des actifs et des biens publics**

En ce qui concerne, enfin, la gestion des finances, les municipalités s'efforcent d'accroître la valeur de leurs biens et de leurs actifs. Les gouvernements provinciaux ont exigé de meilleures procédures comptables et de rapport, dont une norme commune de calcul des frais d'amortissement. Ainsi, le comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés a recommandé de tenir compte, dans les états financiers, de la responsabilité du contrôle des coûts des ouvrages avant et après leur réalisation dans le cas des sites d'élimination des déchets. Beaucoup de municipalités ont donc modifié leur tenue de livre en adoptant la méthode de la comptabilité d'exercice.

### 3.5 Conclusions

Les travaux publics s'inscrivent dans un cadre réglementaire multidimensionnel complexe. L'annexe C, *Synopsis des lois de l'Alberta relatives aux travaux publics*, illustre l'étendue et la complexité des lois. Si nous avons donné l'exemple de l'Alberta, c'est à cause de la portée de la législation à cet égard<sup>1</sup>. S'ajoute à cela le fait que l'Alberta a mené récemment une importante réforme municipale.

L'examen du cadre législatif et réglementaire des travaux publics montre que les gouvernements provinciaux jouent un rôle important. Ils fixent des normes, offrent des recours, approuvent les décisions des conseils et inspectent parfois les travaux publics. La division, dans plusieurs provinces, des responsabilités en matière de service entre les régions (le palier supérieur) et les municipalités (le palier inférieur) est davantage fondée sur des considérations d'économie et d'efficacité que sur des préoccupations liées à la réglementation. Jusqu'à maintenant, la double structure municipale a surtout permis d'offrir des services en vue de procurer des économies d'échelle et de laisser les gouvernements régionaux couvrir les dépassements de coût importants, tout en réservant aux paliers inférieurs le soin d'offrir les autres services et d'inciter les citoyens à s'informer des décisions locales et à y participer. Toutefois, la tendance vers les fusions municipales au Canada et à l'étranger laisse présumer que c'est le principe du palier unique de gouvernement qui offre la façon la plus transparente, la plus responsable et la plus rentable d'offrir des services gouvernementaux locaux.

## 4. LES TRAVAUX PUBLICS ET LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

S'inspirant de la situation des collectivités non autochtones, la présente section offre aux négociateurs une meilleure compréhension des questions de gouvernance sur le plan de l'autonomie gouvernementale.

### 4.1 Cadre juridique actuel

Le contexte juridique des collectivités autochtones vivant dans les réserves présente des possibilités, des contraintes et des difficultés fort différentes de celles des collectivités non autochtones. D'abord, les compétences législatives provinciales en matière de travaux publics ne s'appliquent pas aux terres indiennes. En vertu du paragraphe 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le pouvoir de légiférer au sujet des terres réservées aux Indiens et des questions foncières touchant les réserves relève de compétence fédérale. En outre, même si certaines lois provinciales s'appliquent aux réserves indiennes, les gouvernements provinciaux ont toujours beaucoup hésité jusqu'à maintenant à les appliquer. L'une des raisons de cette hésitation tient aux coûts (dont ceux liés au contrôle régulier des installations) qui en découleraient pour eux dans l'avenir. Ainsi, en vertu des règlements du ministère de l'Environnement de l'Ontario, le Ministère est tenu de veiller au contrôle régulier des installations approuvées pour la délivrance des certificats d'approbation. Parmi les autres raisons, il a aussi la difficulté d'accès, parfois, aux installations des réserves. S'ajoute à cela la dispersion de la législation fédérale concernant les travaux publics et le fait qu'elle vise surtout à la gestion de l'environnement, comme c'est le cas de

---

<sup>1</sup> Pour obtenir le synopsis des lois provinciales, consulter document intitulé *Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics* (SI pour le MAINC, mars 1999), sur le site de l'Institut sur la gouvernance, à l'adresse [www.iog.ca](http://www.iog.ca)

la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

En vertu de du paragraphe 60 (1) de la *Loi sur les Indiens*, le gouverneur en conseil peut, à la demande du conseil de la bande, accorder à celle-ci « le droit d'exercer, sur des terres situées dans une réserve qu'elle occupe, le contrôle et l'administration qu'il estime désirables ». La Loi accorde également au Premières nations le pouvoir de prendre des règlements dans certains domaines. L'article 81(1) précise, pour sa part, les pouvoirs du conseil de la bande et prévoit qu'il peut prendre des règlements administratifs, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec les règlements pris par le gouverneur en conseil ou le ministre aux fins suivantes :

- (f) *la construction de ponts, fossés, clôtures et autres ouvrages locaux*
- (g) *la division de la réserve ou d'une de ses parties en zones, et l'interdiction de construire ou d'entretenir une catégorie de bâtiments ou d'exercer une catégorie d'entreprises, de métiers ou de professions dans une telle zone*
- (h) *la réglementation de la construction, de la réparation et de l'usage des bâtiments, qu'ils appartiennent à la bande ou à des membres de la bande pris individuellement*
- (i) *l'arpentage des terres de la réserve et leur répartition entre les membres de la bande, et l'établissement d'un registre de certificats de possession et de certificats d'occupation concernant les attributions, et la mise à part de terres de la réserve pour usage commun, si l'autorisation à cet égard a été accordée aux termes de l'article 60*
- (l) *l'établissement de puits, citernes et réservoirs publics et autres services d'eau du même genre, ainsi que la réglementation de leur usage<sup>1</sup>*

Les organismes fédéraux comme le Conseil national de recherches du Canada, la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies et l'Institut de recherche en construction élaborent des codes-types pour les bâtiments et les résidences construits dans les réserves. Ces codes énoncent les normes de sécurité contre les incendies, d'occupation, de service d'immeuble, de conception des structures, de séparation de l'extérieur, d'entreposage des matières dangereuses et d'économie d'énergie. Même si ce sont des entités fédérales qui les élaborent, ces codes doivent être adoptés par l'autorité compétente. Or, il est peu probable que les Premières nations aient le pouvoir délégué d'adopter ce genre de code, même si elles décident de le faire.

Afin de combler ce vide réglementaire, les ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et les Premières nations comprennent, entre autres, l'engagement des Premières nations bénéficiaires à observer les normes visant leurs installations.

La protection de l'environnement et l'évaluation environnementale constituent un aspect de plus en plus important du cadre législatif. En vertu des lois fédérales, les travaux publics réalisés dans les réserves requièrent une évaluation environnementale, tout comme les demandes de fonds provinciaux. On s'efforce sans cesse d'harmoniser les approches fédérale et provinciale en matière d'évaluation environnementale, de réglementation et de contrôle, et de plus en plus, de Premières nations se joignent à ce processus.

---

<sup>1</sup> Imai, Shin et Donna Hawley. *La Loi de 1995 sur les Indiens*, texte annoté. Carswell Thompson Canada Limited, 1994

## **4.2 Rôles et programmes**

### **4.2.1 Premières nations**

Les Premières nations sont des intervenants importants et, de plus en plus, elles prennent en charge les travaux publics. Les responsabilités liées à cette prise en charge vont du leadership politique à la gestion des travaux publics.

Certaines Premières nations ont adopté un plan communautaire, dont les principaux éléments comprennent notamment les prévisions de dépenses d'immobilisations, les prévisions démographiques, les besoins en programmes anticipés, les plans de zonage, les prévisions de recettes, les besoins financiers et les besoins en personnel prévus. Un plan bien conçu doit tenir compte de l'ensemble des travaux publics et prévoir, par conséquent, l'obtention de conseils d'experts techniques et en gestion. Dans leurs demandes de fonds pour des immobilisations ainsi que la gestion et l'entretien des travaux publics, les Premières nations doivent se présenter aux négociations avec un plan actuel approuvé pour que leur demande soit prise en considération.

### **4.2.2 Conseil tribal**

Les conseils tribaux des Premières nations, souvent responsables du développement des capacités dans les réserves (voir la section 4.3), peuvent jouer un rôle consultatif en coordonnant les services, les ressources et les compétences en matière de travaux publics pour leurs membres.

Même si les Premières nations ne siègent pas toutes à un conseil tribal, cette approche présente néanmoins d'intéressantes possibilités de développement des capacités. En 1994, par exemple, les représentants des Premières nations de l'Ontario ont conclu avec le MAINC et TPSGC une entente qui leur accordait la responsabilité des services techniques et consultatifs qui jusque-là relevaient du gouvernement. Cette entente a permis aux chefs des Premières nations de la province de confier le mandat de l'Unité indienne d'inspection (UII) aux conseils tribaux, afro de créer la Ontario First Nations Technical Services Corporation (OFNTSC), une société à but non lucratif qui offre des services consultatifs techniques professionnels aux Premières nations non affiliées de l'Ontario, illustre bien la participation croissante des Autochtones aux travaux publics. Elle offre des services de soutien en architecture et d'inspection des logements, conçoit des politiques et des programmes de logement, planifie et élabore des projets d'immobilisations, assure la qualité, s'occupe du fonctionnement et de l'entretien, assurer la sécurité et la protection contre les incendies et offre un programme de formation de formateur itinérant. Les membres de l'OFNTSC peuvent également présenter une demande officielle de participation à des projets en Ontario.<sup>1</sup>

### **4.2.3 MAINC**

Le rôle du MAINC vis-à-vis des travaux publics est d'abord celui d'un organisme de financement. On évalue à sept milliards de dollars la valeur de remplacement d'actif et à sept autres milliards celle du parc immobilier des 600 Premières nations et plus du Canada qui vivent dans des réserves. Quant à la valeur actuelle de leurs dépenses en immobilisations et de leurs coûts de

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus au sujet de l'OFNTSC, consulter le site Internet, à l'adresse : [www.ofntsc.org](http://www.ofntsc.org)

gestion et d'entretien, elle représente, en moyenne, 700 millions d dollars par année. Plus de 80 p. 100 des dépenses des programmes du MAINC sont consacrées aux services de base que les autres Canadiens reçoivent des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux.

Voici les principaux programmes du MAINC :

### **Programme d'immobilisations et d'entretien**

Le programme d'immobilisations et d'entretien appuie les objectifs stratégiques du MAINC en aidant les Premières nations à créer des collectivités saines et durables. Il offre du financement aux Premières nations qui désirent acquérir, construire, exploiter et entretenir des installations communautaires de base et offrir des services publics (eau, égouts, routes, ponts, protection et lutte contre les incendies, alimentation en électricité et réseaux de distribution, construction, utilisation et entretien des écoles).

Le programme prévoit le niveau de service que le MAINC est disposé à financer pour aider les Premières nations à offrir des services communautaires comparables à ceux qu'obtiennent, en général, les collectivités non autochtones de taille comparable et dans des circonstances analogues. Selon la disponibilité des fonds et ses priorités, le MAINC accorde une aide financière dans les domaines susmentionnés, en vertu desquels les SI pour MAINC font bénéficier le Ministère de ses connaissances et de ses conseils. Le financement des programmes est subordonné à l'approbation d'un plan.

### **Programme d'immobilisations et de services communautaires**

Le programme d'immobilisations et de services communautaires est le mécanisme de financement utilisé pour la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et des services communautaires dans les réserves. Il chapeaute l'évaluation des projets d'immobilisations réalisés dans le cadre d'ententes de contribution, la location d'installations pour les écoles qu'administre le gouvernement fédéral ou une bande, les dépenses de capital (planification des immobilisations), niveau de service, gestion de la résidence des enseignants dans les réserves, les immobilisations et les services communautaires.

Les fonds nécessaires pour offrir des services mentionnés sont fonction des besoins des collectivités, mais aussi de la taille, de la valeur et de la complexité des projets proposés. L'attribution des fonds passe par des accords de contribution, des paiements de transfert souples et des modes optionnels de financement.

### **Programme de logement des personnes vivant dans les réserves**

La nouvelle politique fédérale de logement des personnes vivant dans des réserves a apporté, en 1996, des réformes structurelles afro de protéger et de prolonger la durée de vie des logements actuels, de construire de nouveaux logements de qualité à prix abordable répondant aux besoins des collectivités, de favoriser la fierté et la responsabilité individuelles et de lier les activités de logement à la formation, à la création d'emplois et au développement commercial. Elle permet aux Premières nations d'adopter des programmes et des plans pluriannuels de logement

communautaires, afin de coordonner les ressources, d'évaluer les progrès, de favoriser la responsabilité à l'endroit de la collectivité et de s'assurer un financement fédéral minimal. Les Premières nations resteront assujetties à l'ancienne politique jusqu'à ce qu'au moment où elles se conformeront aux exigences de la politique de logement des personnes vivant dans des réserves.

Pour en savoir plus, consultez l'annexe D - Résumé des programmes du MAINC.

#### **4.2.4 SI pour le MAINC**

Les Services immobiliers pour les Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) jouent essentiellement deux rôles. Le premier, l'offre et le soutien des programmes, consiste à accroître les connaissances du MAINC et le conseiller, tandis que le second consiste à lui offrir des services d'installations, de location et d'immeubles. Ces services sont offerts principalement mais non exclusivement au personnel du Ministère.

Le nombre croissant de responsabilités en matière de travaux publics cédé aux Premières nations a modifié le rapport existant entre le MAINC et les SI. Alors que, dans le passé, la plupart des activités des SI comprenaient la gestion des projets d'immobilisations, les services de gestion et d'entretien et l'offre de conseils aux Premières nations, leur rôle dans l'avenir consistera à avoir un contact direct limité avec les Premières nations et comportera une myriade de services gouvernance, responsabilisation, vérification, évaluation gestion des données, gestion environnementale, développement des nations, règlement des revendications et autonomie gouvernementale<sup>1</sup>. Aussi, le rôle des SI est passé au cours des dernières années de celui d'expert sur place et d'artisan de la mise en oeuvre à celui de penseur stratégique, de coordonnateur et de facilitateur.

#### **4.2.5 Autres ministères et organismes du gouvernement**

Voici des exemples d'activités et de programmes fédéraux à l'extérieur du MAINC visant à renforcer les travaux publics au sein des Premières nations :

##### **Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) :**

- La Société a ébauché l'article 95 concernant le programme de logement des personnes vivant dans les réserves et gère l'Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes inuits, une initiative biennale qui permet d'offrir une expérience de travail et une formation aux jeunes qui les aideront à obtenir un emploi à long terme dans le secteur du logement.

##### **Santé Canada :**

- Le Ministère émet des recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada, de concert avec les ministères provinciaux de la Santé et de l'Environnement, sous les auspices du sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable.

---

<sup>1</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien — Profil de client

## **Développement des ressources humaines Canada :**

- À la demande du chef, du conseil de bande et d'autres personnes désignées, la Direction du travail de DRHC offre des services techniques de protection contre les incendies et d'inspection pour les principaux édifices publics des bandes des Premières nations. Ces services permettent de protéger et de conserver les biens immobiliers et de limiter les risques de pertes de vie et de bien. Ils vont de la prévention et de la détection des incendies, de la construction de barrières anti-feu jusqu'à la lutte contre l'incendie sans oublier les alertes.
- L'entente régionale bilatérale conclue avec les Premières nations dans le cadre de la stratégie de développement des RH vise le développement des ressources humaines dont les Premières nations ont besoin pour concevoir et offrir des programmes d'emploi locaux et des services de développement de la personne répondant à leurs besoins. Elle vise également à accroître la capacité de prise de décision et de responsabilisation communautaires. En vertu de la stratégie d'emploi des jeunes, l'Assemblée des Premières nations dispose d'un budget de 5,2 millions de dollars pour répondre aux problèmes des jeunes des réserves. Le Ministère gère en outre le programme des initiatives stratégiques autochtones avec pour but d'améliorer la formation requise pour accéder au marché du travail et de faciliter la transition entre l'aide sociale, l'emploi, les services sociaux et l'école.

### **4.2.6 Provinces**

Contrairement à ce qui se passe pour les petites municipalités non autochtones, les provinces participent peu à réalisation de travaux publics dans les collectivités autochtones. Le rôle des provinces varie en général, selon que la collectivité a adopté ou pas les codes et les normes provinciales de travaux publics. Si certaines provinces offrent une assistance en cas d'urgence environnementale et dans le cadre des programmes de certification, les provinces interviennent, à vrai dire, seulement lorsqu'un déversement lié à des travaux publics risque d'avoir une incidence sur leur territoire. Ainsi, dans le cas d'un émissaire d'évacuation qui se déverse dans un plan d'eau provincial, ce sont en général les règlements provinciaux qui s'appliquent.

### **4.2.7 Municipalités**

Certaines municipalités non autochtones du Canada ont négocié des ententes avec les Premières nations pour leur donner des services de protection contre les incendies, de gestion des déchets solides et d'entretien des routes. Bon nombre de collectivités y voient une façon économique d'offrir des services de travaux publics dans les réserves.

## **4.3 Développement des capacités**

La capacité c'est l'aptitude d'une personne ou d'une organisation à exécuter des tâches de façon efficiente, efficace et durable. Le développement efficace des capacités s'appuie toujours sur une éthique du développement de l'autonomie et exige souvent la concertation des intervenants. Outre l'amélioration des services, le développement des capacités doit favoriser l'élargissement des fonctions de gouvernance, à savoir une responsabilisation accrue, la transparence, la participation et l'engagement des citoyens, la planification et l'évaluation.

Voici quelques initiatives actuelles de travaux publics:

### **Cours et séances d'information**

De concert avec les Premières nations, le gouvernement fédéral a adopté des mesures pour accroître la capacité de gouvernance des travaux publics. Ainsi, dans le cadre de leur initiative de transfert de technologie, les SI pour le MAINC offrent des cours et des séances d'information afin de sensibiliser les cadres intermédiaires, les chefs, les conseillers de même que les gestionnaires de bande à leurs responsabilités par rapport aux travaux publics.

### **Normes minimales fixées par d'autres gouvernements**

Plusieurs gouvernements provinciaux imposent des niveaux de services obligatoires ou des normes minimales dans de nombreux secteurs de l'infrastructure municipale. Ainsi, la plupart des provinces exigent la certification des exploitants d'usine d'épuration de l'eau et de traitement des eaux usées. Parmi les collectivités des Premières nations qui ont ce genre d'installation, certaines se sont prévaluées de ces cours.

### **Le formateur itinérant**

Le formateur itinérant est un professionnel chargé de visiter périodiquement les réserves afin de leur offrir des services spécialisés, mais aussi pour les conseiller au sujet des plans d'immobilisations et de gestion et quant à la formation et à l'évaluation du personnel.

Théoriquement, les collectivités peuvent se partager le coût des services et fixer le calendrier des visites du formateur selon les besoins de chacune.

### **Sensibilisation**

L'administration centrale du MAINC a élaboré un programme d'information afin de susciter l'appui aux conseils de bande et aux conseils tribaux pour les questions de gestion et d'entretien. Elle offrira aussi aux membres du personnel technique une séance d'information de trois jours axée sur les bonnes pratiques de fonctionnement et d'entretien.

## **5. LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE**

Dans le contexte de l'exercice des pouvoirs, les travaux publics posent un défi en raison :

- de la vaste gamme des activités, dont certaines sont axées sur la gestion de projet (planification, construction et financement d'école), d'autres sur la réglementation (application des codes du bâtiment) et d'autres sur les opérations (gestion et entretien d'un système d'égout, par exemple);
- de l'aspect très technique des travaux public, qui font appel à des disciplines professionnelles;
- du risque de déversements au cours de certaines activités, pouvant avoir des incidences sur un territoire relevant d'un gouvernement voisin;
- de l'importance de lier étroitement les travaux publics à d'autres activités gouvernementales pertinentes (logement, développement économique, gestion de l'environnement;

- du fait que certaines activités sont avantageuses (comme l'adduction d'eau potable) et justifient des droits d'utilisation, alors que d'autres (dont la construction et l'entretien d'édifice public) sont plus générales et doivent être financées à même les recettes générales;
- du coût de financement élevé des travaux publics et de la difficulté pour les petites collectivités d'obtenir un financement suffisant et raisonnable de la dette;
- de la possibilité que l'efficacité des activités et leurs répercussions ne soient pas uniformes pour l'ensemble des travaux publics, certaines (comme la collecte des ordures) pouvant être menées efficacement à l'échelle communautaire et alors que d'autres (comme l'élaboration des codes du bâtiment) doivent parfois avoir lieu à une plus vaste échelle; et
- de l'incidence des travaux publics sur la vie quotidienne des personnes ou des familles vivant sur le territoire, ce qui laisse supposer le poids des préférences locales.

Parmi les importantes questions que devront examiner les négociateurs, il y a la meilleure façon de structurer les aspects réglementaires des travaux publics, soit les régimes de réglementation liés, entre autres, aux travaux de construction, à la prévention des incendies, au zonage, à la qualité de l'eau, aux égouts et à l'élimination des déchets solides. Dans bon nombre de ces secteurs, les gouvernements autochtones auront des responsabilités de gestion et de réglementation, comme la construction, le fonctionnement et la réglementation des égouts, afin d'assurer le respect de certaines normes environnementales et de santé. Un problème difficile, loin d'être unique aux gouvernements autochtones, risque toutefois de se poser, à savoir « Comment un gouvernement se régit-il ? ».

L'une des manifestations de ce problème est le danger, selon les spécialistes du droit administratif, de « parti-pris institutionnel », en cas de positions conflictuelles au sein d'une organisation. Un exemple évident est celui d'une entité qui est la fois juge et avocat, comme en témoigne le nombre de précédents dans des causes liées au secteur de la sécurité, aux organismes professionnels de certification, et aux organismes qui réglementent l'achat et la consommation d'alcool. L'un des aspects importants de ces causes est la mesure dans laquelle une entité peut à la fois enquêter sur un comportement et rendre un jugement entraînant le retrait d'un permis ou d'une certification.

Pour ce qui est des travaux publics et de l'autonomie gouvernementale, l'autre côté de la médaille est également possible. Autrement dit, au lieu d'une poursuite motivée par un esprit de zèle, on risque d'aboutir à une application insuffisante en raison du caractère dissuasif d'inspections trop rigoureuses, des restrictions budgétaires ou de la nomination d'agents de réglementation trop mous. Ce problème risque d'être particulièrement aigu pour les gouvernements relativement petits. Malheureusement, les précédents illustrant ce genre de parti pris institutionnel, qui seraient utiles pour la création des gouvernements autochtones, sont rares.

Des gouvernements autochtones à deux niveaux permettraient peut-être d'éviter ce problème en séparant les pouvoirs de réglementation et de gestion selon les deux niveaux. Pour les gouvernements à un seul niveau, on pourrait confier les inspections à un organisme indépendant du gouvernement autochtone, mais obligé de rendre compte de ses enquêtes publiques.

D'autres solutions étant possibles, les négociateurs devront discuter avec leurs homologues de la meilleure façon d'éviter le risque de parti-pris institutionnel.

## **6. CONCLUSIONS**

Cette analyse permet de tirer trois conclusions. Les travaux publics sont un élément essentiel d'une véritable autonomie gouvernementale, plus complexe qu'il paraît, et doivent être examinés de très près dans les ententes. De plus, souvent l'aspect réglementaire des travaux publics est en partie responsable de cette complexité, car on ne sait trop comment fonctionnera la réglementation à l'intérieur d'un gouvernement à un seul niveau. Enfin, le développement des capacités requises par les travaux publics modernes risque de poser un défi important à un gouvernement autochtone et permet de supposer le maintien de la relation avec le gouvernement fédéral pendant encore un certain temps.

## **ANNEXE A**

### **Descriptions de base des travaux publics**

#### **ALIMENTATION EN EAU**

*Objectif :*

- Assurer l'alimentation en eau potable

*Activités principales :*

- Application des lignes directrices nationales concernant l'eau potable
- Observer de bonnes pratiques pour :
  - la planification, la conception et l'inspection des chantiers de construction
  - la gestion et l'entretien préventif des réseaux d'alimentation en eau
- Inspection, application, pénalités, recours
- Formation et certification du personnel et des installations
- Sensibilisation du public
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement

*Incidence pour l'organisation :*

- Section d'intervention d'urgence
- Unité de réglementation
- Unité et capacité d'information du public

*Indicateurs de succès :*

- État de préparation et délais d'intervention
- Réduction des risques pour la santé (par des mesures de prévention des épidémies)
- Alimentation continue de la population en eau potable
- Assurance d'un débit d'eau suffisant pour lutter contre les incendies
- Sensibilisation du public aux dangers pour la santé (informer le public de la faire bouillir l'eau quand elle n'est pas sûre) et aux mesures de conservation de l'eau ou autres
- Connaissance générale des données sur l'eau (niveaux de consommation, coûts)

*Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :*

- Code national des incendies
- Code national du bâtiment
- La dernière édition des Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada d'Environnement Canada

## COLLECTE, TRAITEMENT ET ÉLIMINATION DES EAUX USÉES

### *Objectif :*

- Collecter, traiter et éliminer les eaux usées

### *Activités principales :*

- Application des recommandations nationales pour l'eau potable
- Observer de bonnes pratiques pour :
  - la planification, la conception et l'inspection des chantiers de construction
  - la gestion et l'entretien préventif d'un système de traitement des eaux usées
- Inspection, application, pénalités, recours
- Formation et certification du personnel et des installations
- Sensibilisation du public
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement

### *Incidence pour l'organisation :*

- Section d'intervention d'urgence
- Unité de réglementation
- Unité et capacité d'information du public

### *Indicateurs de succès :*

- État de préparation et délais d'intervention
- Réduction des risques pour la santé (par l'élimination sûre des eaux usées)
- Offre de services publics continus de traitement des eaux usées
- Sensibilisation du public aux dangers pour la santé inhérents aux mauvaises pratiques en ce qui concerne le traitement et la rétention des eaux usées (utilisation de toilettes à débit d'eau restreint, réutilisation des eaux usées traitées et autres mesures)
- Connaissance générale des données sur les eaux usées (type de système de traitement, résultats des essais, amélioration des systèmes de collecte et de traitement)

### *Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :*

- Code national des incendies
- Code national du bâtiment
- Dernière version des Recommandations pour la qualité des effluents et le traitement des eaux usées des installations fédérales d'Environnement Canada

## PONTS ET CHAUSSÉES

### *Objectif :*

- Construire et entretenir des routes et des ponts offrant une bonne sécurité et permettant de circuler dans les collectivités et de s'y rendre sans difficulté

### *Activités principales :*

- Élaboration (ou adoption) et maintien de normes de conception (facultatif) et d'entretien<sup>1</sup>
- Construction (facultatif), reconstruction, entretien et inspection des chemins et des ponts
- Construction et utilisation d'un système de gestion de l'entretien
- Élaboration (ou adoption) de règlements administratifs<sup>2</sup>
- Application des règlements et imposition de pénalités (restrictions liées à la résistance des ponts)
- Formation et certification du personnel d'entretien (conducteurs de matériel)
- Négociation et maintien de ETM (facultatif)
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement

### *Incidence pour l'organisation :*

- Unité d'entretien rurale
- Parc et lieu de rangement du matériel d'entretien
- Unité de réglementation<sup>2</sup>

### *Indicateurs de succès :*

- Ponts et chaussées en bon état et sûrs
- Satisfaction de la collectivité

### *Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :*

- Les routes et les ponts sont, en général, de compétence provinciale
- Normes de conception des routes. Guide canadien de conception géométrique des routes de l'Association des transports du Canada (D'habitude, les provinces ont leurs propres normes)
- Normes de conception des ponts CAN/CSA S6-88, Conception des ponts routiers
- Règlement de la circulation à l'intérieur des réserves indiennes (C.R.C., ch.959). Ce règlement régit la circulation des véhicules à l'intérieur des réserves. (Voir le site <http://canada.justice.gc.ca/FTP/fr/Regs/Chap/1/I5/CRC959.txt>)
- Les routes et les ponts hors réserve qui bénéficient d'une aide financière doivent parfois se conformer aux normes élevées de l'administration provinciale, territoriale, régionale ou municipale des transports qui accorde les fonds.

---

<sup>1</sup> Les normes de conception et d'entretien sont souvent provinciales ou territoriales

<sup>2</sup> Cet aspect relèvera probablement de la police et de la gestion de la circulation et des véhicules

## SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

### *Objectif :*

- Assurer la santé et la sécurité au travail des employés et des employeurs (membres des Premières nations) des organisations qui oeuvrent au sein d'une nation, en offrant des lieux de travail sains et une formation préventive, en veillant à l'adoption et à l'application de politiques, de normes et de lignes directrices et à la réalisation d'inspections et en cernant, signalant et corrigeant les situations dangereuses.

### *Activités principales :*

- Établir et maintenir des responsables de la santé et de la sécurité (organisation, comité, coordonnateur)
- Établir des politiques, des directives, des normes, des mesures et des procédures et exercer les pouvoirs nécessaires, notamment en déterminant les responsabilités des employés et des employeurs de même que les procédures à suivre en cas d'incident grave
- Organiser et mener des campagnes de sensibilisation, de formation et d'information des travailleurs
- Veiller à l'inspection des lieux de travail par des personnes qualifiées ainsi que vérifier et assurer la conformité, notamment en corrigeant les problèmes de sécurité
- Enquêter et faire rapport sur les accidents, les maladies professionnelles et les situations dangereuses
- Tenir les dossiers de santé et sécurité
- Offrir de l'équipement de protection personnelle et des services de premiers soins aux employés
- Prévoir des dispositions concernant la santé et la sécurité dans les processus d'acquisition et de passation de marché
- Évaluer périodiquement la santé et la sécurité
- Administrer les demandes d'indemnisation à la suite d'accidents ou de blessures

### *Incidence pour l'organisation :*

- Exige le leadership des représentants élus de la collectivité
- Exige, en matière de santé et de sécurité, une organisation ou une coordination efficace avec le régime de responsabilisation et l'autorité d'application
- Exige un vaste ensemble de politiques, de normes et de lignes directrices et un programme de formation
- Exige un engagement en ce qui a trait à la formation et à la sensibilisation (il existe d'excellents cours)

### *Indicateurs de succès :*

- Résultats des inspections de sécurité des lieux de travail
- Nombre et nature des situations dangereuses
- Sensibilisation des employeurs et des employés aux procédures de santé et de sécurité

*Règlements fédéraux actuels :*

- Le Code du travail du Canada, partie 2
- Les politiques, les normes et les lignes directrices du Conseil du Trésor et de TPSGC

## GESTION DES DÉCHETS SOLIDES

### *Objectif :*

- Assurer la collecte et l'élimination sûre et contrôlée des déchets solides

### *Activités principales :*

- Appliquer les recommandations nationales pour l'élimination des déchets solides
- Planifier la gestion des déchets solides (collecte et élimination)
- Veiller à que la collectivité crée un site d'élimination des déchets solides et utilise de bonnes pratiques pour :
  - la planification, la conception et l'inspection des sites d'élimination des déchets solides du secteur de la construction
  - la gestion et l'entretien préventif du système de traitement des eaux usées
- Lorsqu'une collectivité décide de collecter les déchets solides et de les transporter dans une autre collectivité, planifier leur transport selon les bonnes pratiques (à une station de transbordement ou par leur élimination directe)
- Procéder à des inspections, appliquer des mesures, imposer des pénalités et offrir des recours
- Former et certifier le personnel et les installations d'élimination des déchets solides
- Sensibiliser le public aux mesures environnementales, tels le recyclage, la réutilisation et la réduction des déchets solides
- S'occuper de l'acquisition, de l'entretien et de la vérification d'inventaire de l'équipement

### *Incidence pour l'organisation :*

- Section d'intervention d'urgence
- Unité de réglementation
- Unité et capacité d'éducation du public

### *Indicateurs de succès :*

- État de préparation et délais d'intervention
- Réduction des dangers pour la santé par la collecte et l'élimination contrôlées des déchets
- Offre de services publics continues d'élimination des déchets solides
- Sensibilisation du public aux dangers pour la santé (en cas d'incendies, de déversements)
- Connaissance générale de la gestion des déchets solides (fours de collecte, types de déchets recyclables)

### *Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :*

- Le Code national des incendies
- Le Code national du bâtiment
- La dernière édition du Guide concernant les sites d'enfouissement des déchets solides des installations fédérales d'Environnement Canada

## PROTECTION CONTRE LES INCENDIES (exclue les autres mesures d'urgence)

[La protection contre les incendies comme élément des travaux publics chez les Premières nations comporte deux aspects : **l'extinction des incendies** (camions et équipement d'incendie) et **l'infrastructure** (alimentation en eau et borne d'incendie)]

### *Objectif :*

- Protéger la vie et les biens contre les incendies

### *Activités principales :*

- Élaboration (ou adoption) et maintien d'un code et de règlements d'incendie
- Trois niveaux d'inspection (résidents, service des incendies, DRHC)
- Coordonner les inspections périodiques des édifices par DRHC, les examens des dessins de conception et les inspections des principaux édifices publics de bande en construction
- Application, pénalités, recours\*
- Formation et certification des pompiers
- Extinction des incendies
- Éducation communautaire
- Acquisition, entretien et vérification d'inventaire de l'équipement
- Veiller à ce que le système communautaire d'adduction d'eau permette d'éteindre les incendies, en étant en rapport avec le responsable de l'entretien du système (dont les pompes et les bornes d'incendie)

### *Incidence pour l'organisation :*

- Unité de lutte contre les incendies
- Capacité de réglementation
- Capacité d'éducation communautaire à la prévention des incendies
- Négocier et maintenir des ETM (aux fins d'extinction) (facultatif)

### *Indicateurs de succès :*

- État de préparation et délais d'intervention en cas d'incendie
- Réduction du nombre de pertes de vie et de bien et de blessures en cas d'incendie
- Sensibilisation de la collectivité

### *Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :*

- Le Code national des incendies, le Conseil national de recherche du Canada
- Le Code national du bâtiment, le Conseil national de recherche du Canada

\* Lorsqu'un édifice de Premières nations accueille des employés du gouvernement fédéral, il doit être inspecté conformément au Code national du bâtiment

## PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE

### *Objectif :*

- Organiser et surveiller l'aménagement et le développement du territoire de la collectivité
- Résoudre les problèmes liés à l'aménagement du territoire et au développement communautaire
- Assurer une croissance et un développement communautaires ordonnés
- Favoriser la santé, le bien-être et les services communautaires
- Éviter ou corriger les problèmes environnementaux
- Offrir la base du programme de développement des immobilisations communautaire
- Favoriser le développement économique et culturel
- Favoriser la participation aux affaires communautaires

### *Activités principales :*

- Adoption et maintien d'un plan communautaire
- Consultations publiques
- Adoption d'un règlement de zonage
- Réglementation et administration de l'aménagement du territoire
- Planification des subdivisions
- Planification des emplacements liés au développement physique

### *Incidence pour l'organisation :*

- Leadership des représentants élus de la collectivité
- Rôle initial de la part du coordonnateur de la planification
- Moyens d'influer sur l'administration continue du territoire (représentant communautaire)

### *Indicateurs de succès :*

- Adhésion des leaders et de membres de la collectivité au plan
- Administration efficace du territoire
- Réponse aux besoins actuels et futurs de la population (utilisation de terrains pour le logement)
- Programme coordonné, efficace et efficient de développement des immobilisations
- Intégrité écologique
- Intégrité et fierté communautaires

### *Règlements fédéraux actuels (et organisme responsable) :*

- Sans objet
- Les lois et les lignes directrices provinciales et territoriales peuvent fournir des orientations
- Lignes directrices-du MAINC

## PARCS ET LOISIRS

### *Objectif :*

- Offrir des loisirs actifs et passifs répondant aux besoins de la collectivité
- Protéger les terres et les plans d'eaux relevant des Premières nations

### *Activités principales :*

- Déterminer les besoins et les intérêts de la collectivité (dans un plan communautaire, par exemple)
- Évaluer les ressources du territoire de la collectivité
- Consulter la collectivité pour déterminer ses besoins et ses objectifs
- Déterminer et acquérir le territoire nécessaire
- Cerner un programme de développement des immobilisations
- Concevoir ou élaborer des installations et des activités de loisir
- Élaborer et mettre en oeuvre des programmes de loisirs
- Établir, quand c'est possible, un lien avec les buts et les activités du développement économique

### *Indicateurs organisationnels :*

- Nécessité d'un coordonnateur des loisirs et de bénévoles
- Nécessité d'entretenir les installations, l'équipement et le territoire

### *Indicateurs de succès :*

- Plans communautaires et règlements de zonage favorisant les espaces ouverts et de loisirs
- Installations et programmes disponibles utilisés
- Espaces ouverts protégés et accessibles pour les loisirs passifs
- Entretien des installations et des équipements publics

### *Règlements fédéraux actuels :*

- Sans objet
- Lignes directrices du NIAINC et des provinces
- Normes des installations émises par les organismes de réglementation des sports et autres

## ÉDIFICES

(Résidentiels, institutionnels, industriels, agricoles, publics, communautaires et commerciaux)

### *Objectif :*

- Offrir des abris des espaces habitables pour le logement et les activités nécessaires au maintien d'une collectivité viable et saine

### *Activités principales :*

- Concevoir les programmes en fonction des besoins des clients pour les projets de bâtiment
- Interpréter les règlements municipaux et de zonage liés à la réalisation de projets
- Préparer les calendriers et les budgets des projets
- Embaucher des conseillers en conception pour réaliser les plans détaillés et préparer les contrats
- Examiner la conformité des plans détaillés aux codes et aux normes du bâtiment ainsi qu'aux règlements municipaux
- Coordonner les besoins et les services spéciaux (aux fins d'économie d'énergie, par exemple) dans le cadre de projets s'il y a lieu
- Rédiger des rapports d'avancement de projet et faire des présentations aux clients
- Vérifier la conformité des plans détaillés aux besoins des clients
- Coordonner les appels d'offres préalables à la réalisation de projets
- Inspecter périodiquement les chantiers de construction et vérifier le travail accompli
- Effectuer des inspections provisoires et d'achèvement substantiel des travaux
- Coordonner le mobilier et l'aménagement de l'espace avec les conseillers et les clients
- Coordonner les activités du commissaire de la construction
- Coordonner la documentation de projet (dessins, garanties, équipement, brochures) destinée aux responsables de la gestion des édifices
- Examiner les stratégies de fonctionnement et d'entretien avec les entrepreneurs chargés de la construction des édifices et les futurs administrateurs
- Vérifier les exigences municipales concernant l'occupation des édifices une fois leur construction terminée

### *Incidence pour l'organisation :*

- Compétences nécessaires en architecture, en mécanique et en électricité
- Possibilité pour le personnel technique de consulter et de diffuser des documents
- Rapports avec les sous-traitants et les soumissionnaires
- Rapports avec les décideurs, spécialement en ce qui concerne les décisions budgétaires et de planification importantes

### *Indicateurs de succès :*

- Reconnaissance et planification réaliste des besoins de la collectivité selon un calendrier de mise en oeuvre continue

*Codes et règlements fédéraux actuels\**

- Code national du bâtiment
- Code national des incendies
- Code canadien de l'électricité
- Normes de l'ASHRAE
- Code canadien du travail
- Norme CAN/CSA- B651-M90, *Accessibilité des bâtiments et autres installations : Règles de conception*
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement

\* Selon le genre d'édifice et son utilisation, divers règlements ou lois fédéraux s'appliquent (Conservation du patrimoine, Loi sur les pêches). Il appartient aux responsables de projet de déterminer les paliers de gouvernement dont il faut tenir compte pour réaliser un projet.

## ANNEXE B

### Répartition générale des responsabilités en matière de travaux publics

	Rôle du gouvernement provincial	Rôle des gouvernements régionaux	Rôle des administrations municipales
<b>Aménagement du territoire</b>	Loi habilitante (loi sur l'aménagement du territoire) Conseils aux municipalités pour l'aménagement du territoire Approbation finale des plans officiels et surveillances des règlements de zonage Arbitrage des litiges concernant les plans officiels ou les règlements administratifs	Pouvoir de nommer un comité consultatif pour l'aménagement du territoire Élaboration et adoption d'un plan officiel	Adoption et mise en oeuvre des règlements de zonage
<b>Codes du bâtiment</b>	Élaboration des codes du bâtiment (5 provinces) Loi habilitante (loi sur le code du bâtiment) Procédures d'appels	(limité)	Nomination d'inspecteurs Approbation des plans d'emplacement Délivrance des permis de construire
<b>Ponts et chaussées</b>	Loi habilitante (code de la route) Adoption et application de normes minimales (construction et sécurité) Construction et entretien des routes (interurbaines) de la province	Construction et entretien des artères de circulation Consulter la province au sujet des lois et des règlements Surveillance efficace des normes (avec la province)	Construction et entretien des routes locales
<b>Parcs et loisirs</b>	Loi habilitante (loi sur les municipalités ou sur les parcs publics)	(limité)	Règlement établissant les parcs et les espaces de loisirs Délégation de la gestion au conseil des parcs
<b>Système d'adduction d'eau et d'égouts</b>	Loi habilitante (loi sur les municipalités) Examen des plans de réseau d'adduction d'eau	Aménagement et gestion des services publics d'adduction d'eau Pouvoirs d'expropriation (terres et plans d'eau)	(Se limite d'habitude à la distribution locale, à la facturation et aux relations avec la clientèle)

	Rôle du gouvernement provincial	Rôle des gouvernements régionaux	Rôle des administrations municipales
	Examen des tarifs des services publics et offre d'un mécanisme d'appel Établissement de normes sur la qualité de l'eau (loi sur les ressources en eau)	Inspection du système d'adduction d'eau	
<b>Gestion des déchets solides</b>	Loi habilitante Établissement des normes de santé	Choix et gestion des sites d'élimination des déchets Inspection des sites	Collecte des déchets solides

## ANNEXE C

### Synopsis des lois de l'Alberta relatives aux travaux publics

#### Codes du bâtiment et de sécurité

##### *Safety Codes Act (RSA 1980 S-0.5)*

- L'article 61 autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à adopter des règlements concernant la protection contre les incendies ainsi que la sécurité de conception, la fabrication la construction, la vente, l'installation, l'utilisation, l'exploitation, l'occupation et l'entretien :
  - i) des édifices,
  - ii) des appareils électriques,
  - iii) des dispositifs de levage,
  - iv) des canalisations de gaz,
  - v) des canalisations de plomberie et d'élimination des eaux usées domestiques,
  - vi) du matériel pressurisé,
  - vii) des systèmes et de l'équipement de protection contre les incendies
- L'article 29 prévoit la nomination d'inspecteurs
- L'article 30 autorise les agents d'application du code de sécurité à entrer dans les habitations, sans mandat (sauf les habitations privées, pour lesquelles il faut un mandat d'un juge)
- L'article 21 autorise l'imposition de droits d'évaluation des demandes de ceux qui veulent obtenir ou renouveler un certificat ou un permis ou qui désirent enregistrer un dessin
- Les articles 63 et 64 définissent les pénalités et les infractions, telles l'obstruction causée à un agent d'application du code de sécurité, la présentation d'une déclaration fausse ou trompeuse ou la non-présentation de l'information pertinente
  - La première infraction est passible d'une amende d'au plus 15 000 \$ (et d'au plus 1 000 \$ par journée d'infraction) et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six mois
  - La deuxième infraction et les infractions suivantes sont passibles d'une amende de 30 000 \$, de 2 000 \$ par journée d'infraction et/ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de 12 mois
- La partie 2 constitue le Safety Codes Council, avec pour mandat :
  - d'entendre les appels à la suite d'ordonnances des inspecteurs;
  - de promouvoir l'uniformité des normes de sécurité des objets, des processus ou des activités visée par la Loi;
  - d'examiner et d'élaborer, s'il y a lieu, les catégories de certificats de compétence;
  - d'examiner et d'élaborer, s'il y a lieu, avec le consentement du ministre, les codes et les normes d'accréditation ainsi que les normes de sécurité des objets, des processus ou des activités visés par la Loi; et
  - d'informer, s'il y a lieu, le ministre des questions de sécurité, des programmes et des services d'éducation et des questions d'accréditation ou autres visées par la Loi.

##### *Building Code Regulation, AR 50/98*

- Dispose que le Alberta Building Code, 1997, adopté par le Safety Codes Council et publié par le Conseil national de recherche du Canada, est en vigueur pour les bâtiments

*Alberta Fire Code, 1992, AR 204/92, 52/98*

- Dispose que le Alberta Fire Code, 1997, adopté par le Safety Codes Council et publié par le Conseil national de recherche du Canada, est en vigueur pour la protection contre les incendies

*Electrical Code Regulation, AR 215/97*

- Dispose que les systèmes électriques sont régis par le Code canadien de l'électricité, partie 1, dix-septième édition, norme C-22.1-1994 de la CSA. Le Electrical Code Regulation prévoit également la possibilité de modifier le Code

## **Eau et égouts**

*Environmental Protection and Enhancement Act (1992 E-13.3)*

La partie 7 se rapporte à l'eau potable

- En vertu de l'article 146, le ministre peut adopter des règlements notamment a) visant les concentrations admissibles de substances dans l'eau potable; b) recommandant les méthodes à utiliser pour déterminer la concentration d'une substance dans l'eau potable; c) régissant la conception, la construction, l'entretien et le fonctionnement i) des divers types de système ou parties de système d'adduction d'eau ou ii) des équipements, dispositifs et appareils utilisés avec les divers systèmes d'adduction d'eau; d) régissant la qualité de l'eau potable; e) régissant et interdisant la fabrication, la vente ou l'utilisation d'équipements, de processus, de produits chimiques, de substances ou, d'articles destinés au traitement ou à la désinfection de l'eau potable
- Le directeur (désigné par le ministre) peut émettre une ordonnance de protection de l'environnement à l'endroit de quiconque gère un système d'adduction d'eau non conforme à l'utilisation prévue, afin d'exiger qu'il :
  - i) construise, améliore, prolonge ou agrandisse le système d'adduction d'eau;
  - ii) gère et entretienne le système conformément aux modalités prévues par le directeur;
  - iii) adopte les mesures jugées nécessaires par le directeur pour protéger ou rétablir la qualité de l'eau potable;
  - iv) fasse rapport des questions relatives à la construction ou à l'exploitation du système d'adduction d'eau; et
  - v) adopte des mesures d'urgence lorsque l'alimentation en eau potable par le système d'adduction risque d'avoir, a ou a eu des effets néfastes immédiats et importants pour la vie ou la santé des humains.

*Water Resources Act (RSA 1980, W-S)*

- En vertu de l'article 71, le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter des règlements (dans 34 chefs), notamment :
  - les inspections de travaux et les enquêtes à la suite de plainte
  - les droits ou les frais exigibles pour les demandes de licence ou autres en vertu de la Loi
  - les tarifs de consommation d'eau exigibles par les titulaires de licence, et la publication des tarifs

- Les articles 29 et 42 à 45 expliquent les procédures et les coûts d'inspection (inhérents aux titulaires de licence)
- Les articles 59 à 63 traitent des pénalités, y compris en cas l'obstruction à l'endroit des agents d'inspection, de refus d'exécuter une ordonnance ou de discrimination à l'égard des usagers du système d'adduction d'eau potable

*Potable Water Regulations (conformément au RSA E-13.3, 1992), AR, 122/93*

- En vertu de l'article 6, l'eau potable doit respecter les limites de concentration acceptables pour la santé fixées pour les substances énumérées dans la dernière édition des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada d'Environnement Canada*, publiées par Santé Canada ou toute limite fixée par le directeur
- En vertu de l'article 7, les systèmes d'adduction d'eau doivent respecter les exigences minimales de traitement de l'eau potable fixées dans la dernière édition de *Normes et lignes directrices pour les systèmes municipaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux pluviales* publiée par le Ministère
- Les articles 16 et 17 établissent les procédures de certification des exploitants de système d'adduction d'eau de même que les catégories visées par les *Lignes directrices pour l'accréditation des opérateurs de système d'adduction d'eau et d'eaux usées*, publiées par le Ministère
- L'article 19 fixe les délais et les procédures d'échantillonnage et de vérification de la qualité de l'eau
- et définit les méthodes d'analyse approuvées conformément à la dernière édition de la *Standard Method for the Examination of Water and Wastewater*, publiée par l'American Public Health Association et consorts, ou la dernière édition du *Methods Manual for Chemical Analysis of Water and Wastes*, publié par le Alberta Environmental Centre

*Wastewater Storm and Drainage Regulations, AR 119/93 & 120/93*

- L'article 5 vise les normes de drainage des *Normes et lignes directrices pour les systèmes municipaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux pluviales*, publiées par le Ministère
- et définit les méthodes d'analyse approuvées pour les inspections conformément à la dernière édition de la *Standard Method for the Examination of Water and Wastewater* publiée par l'American Public Health Association et consorts, la dernière édition du *Methods Manual for Chemical Analysis of Water and Wastes*, publié par le Alberta Environmental Centre
- En vertu de l'article 10, toute infraction au règlement est passible d'une amende de 50 000 \$ pour les particuliers et 500 000 \$ pour les entreprises

*Water Well Regulations, AR 123/93 & 252/93*

- Ce règlement fixe les exigences de construction et de certification

## **Déchets solides**

*Environmental Protection and Enhancement Act (1992 E-13.3)*

La partie 9 définit ce qu'est un déchet (résidus, papier, emballages, bouteilles, contenants, etc.)

- En vertu de l'article 178, le lieutenant-gouverneur en conseil peut adopter des règlements :

- a) considérant tout article comme un déchet;
  - b) prévoyant la fourniture de contenants pour la collecte des déchets;
  - c) concernant la collecte, le stockage, le traitement ou l'élimination des déchets sur, dans ou sous la terre, l'eau ou la glace;
  - d) concernant la procédure relative aux demandes de vérification des mesures de protection de l'environnement en vue du nettoyage d'un bien immobilier inesthétique;
  - e) concernant la conception, l'emplacement, l'établissement, la construction, l'exploitation et la remise en état des installations de gestion des déchets; et
  - f) exemptant quiconque de l'application de toutes ou partie des dispositions de cette division ou des règlements relevant de cette division.
- En vertu du paragraphe 174(1), l'inspecteur ou l'enquêteur qui juge qu'un bien immobilier aménagé sur le bord d'une autoroute est inesthétique peut émettre une ordonnance de protection de l'environnement en vue du nettoyage du bien visée.
  - Le paragraphe 175(1) prévoit que les autorités locales ou le propriétaire du bien immobilier est responsable des coûts de nettoyage.
  - Les articles 185 à 199 régissent les enquêtes et les inspections (demandes d'enquête, droit d'accès et d'inspection, saisie sans ordonnance ou mandat de perquisition)
  - Les articles 200 à 211 traitent de l'application et des recours civils
  - Les articles 212 à 225 déterminent les infractions et les amendes
  - L'article 168 prévoit l'établissement d'un conseil de gestion ou d'un organisme (une entreprise ou toute autre entité) aux fins d'application des règlements en vertu de cet article

#### *Waste Control Regulation, AR 129/93 & 192/96*

- Ce règlement vise les déchets et les produits recyclables dangereux et les déchets non dangereux
- L'article 15 fixe les normes des sites d'enfouissement
- L'article 40 fixe à 50 000 \$ pour les particuliers et à 500 000 \$ les amendes en cas d'infraction

### **Ponts et chaussées**

#### *Municipal Government Act (1994 M-26.1)*

La partie 3 de la division 2 traite de la réglementation des routes et détermine qui est propriétaire des routes dans une municipalité;

- L'article 2 établit la responsabilité de la commission de la voirie, laquelle veille à la construction et à l'entretien des routes relevant de sa direction, de ses compétences et de son administration
- L'article 532 dispose que les routes doivent être maintenues dans un « état raisonnable »

#### *Public Highways Development Act (RSA 1980 P-28)*

- Confère au ministre des Transports et des Services publics le pouvoir de fixer des normes en adoptant des règlements de construction et d'entretien des voies publiques.
- Les articles 19 à 22 établissent les compétences du ministre en ce qui a trait aux routes qui ayant une intersection avec des chemins de compétence municipale.

- Les articles 34 à 37 s'appliquent aux rues visées par un contrôle et autorisent le conseil d'une municipalité urbaine à adopter des règlements pour ces rues.
- L'article 39 comporte des dispositions pour le drainage des routes
- L'article 38 détermine les circonstances dans lesquelles la Couronne est responsable du mauvais entretien des chemins

*Highways Traffic Act (R. S. A. 1980 H-7)*

- Cette loi établit la procédure d'expropriation des terrains.
- L'alinéa *b*) de l'article 7 dispose qu'en cas d'expropriation municipale, c'est la municipalité qui autorise l'expropriation;
- La partie 1 fixe la procédure d'expropriation;
- La partie 2 fixe la procédure d'indemnisation; et
- La partie 3, une section de portée générale, autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à émettre les ordonnances et à adopter les règlements nécessaires en vertu de la Loi.

**Parcs et loisirs**

*Provincial Parks Act (RSA 1980 P-22)*

- Cette loi établit le mécanisme régissant la création et le but visé par la création d'un parc provincial [article 11]
- Le ministre peut, en ce qui concerne les parcs et les aires de loisirs, adopter des règlements régissant
  - a) l'aménagement et l'utilisation des réservoirs;
  - b) la surveillance des animaux domestiques ou autres;
  - c) l'utilisation des armes à feu et des explosifs;
  - d) l'aménagement du territoire et les activités sur ce territoire;
  - e) les activités commerciales, scientifiques et de recherche possibles;
  - f) l'utilisation des véhicules automobiles, des véhicules tout terrain, des bateaux, des remorques et de l'équipement;
  - g) les normes de fourniture et d'utilisation des services publics;
  - h) les normes du bâtiment;
  - i) l'allumage, l'utilisation et l'extinction des incendies;
  - j) les soins et l'alimentation de la faune;
  - k) la préparation et la suspension du gros gibier;
  - l) la délivrance des permis d'activités spéciales;
  - m) les mesures anti-bruit ou l'interdiction du bruit;
  - n) l'enlèvement, le stockage et l'aliénation des véhicules automobiles, des aéronefs, des bateaux, des remorques, des articles ou des objets;
  - o) les appels d'offres ou les soumissions en vue de mener des activités commerciales;
  - p) les droits exigibles.

*Recreation Development Act (RSA 1980 R-8)*

- Cette loi définit les fonctions et les pouvoirs permettant au ministre de promouvoir, d'encourager et de coordonner les loisirs de façon ordonnée en Alberta

- Le ministre peut charger des conseils ou des commissions d'exercer certaines fonctions

*Recreation, Parks and Wildlife Foundation Act (RSA 1980 R-9)*

- Cette loi établit la Fondation avec pour mandat d'offrir aux personnes et aux organisations la possibilité de faire don de biens immobiliers ou personnels à la Fondation en vue a) de la création et du maintien de programmes, d'installations et de services de loisirs, b) de l'aménagement ou de l'entretien de parcs et c) de la gestion, de la conservation et de protection de la faune marine et terrestre.

## **Aménagement du territoire**

*Municipal Government Act, RSA 1980 M-26.1*

La partie 17 traite des questions de planification et de développement.

- Division 1 - Autorisations et indemnités
- Division 2 - Politiques d'aménagement du territoire
- Division 3 - Responsables de la planification
- Division 4 - Plans adoptés en vertu de la loi (comprend les plans inter-municipaux de développement, les plans municipaux de développement ainsi que les plans d'aménagement et réaménagement de lieux)
- Division 5 - Aménagement du territoire
- Division 6 - Droits et conditions de développement
- Division 7 - Lotissement
- Division 8 - Zones réservées, terrains prévus pour les routes et les services publics
- Division 9 - Aménagement et aliénation des zones réservées
- Division 10 - Appels des décisions de lotissement et de développement
- Division 11 - Litiges inter-municipaux
- Division 12 - Règlements administratifs et autres
- Division 13 - Transition

## **ANNEXE D**

### **Résumé des programmes du MAINC**

#### **Programme d'immobilisations et d'entretien**

Le programme d'immobilisations et d'entretien appuie l'objectif stratégique du MAINC : aider les Premières nations à constituer des collectivités saines et durables. Il finance les Premières nations qui désirent acquérir, construire, exploiter et entretenir des installations communautaires de base et offrir des services publics :

- eau et égouts
- ponts et chaussées
- services de lutte contre les incendies
- alimentation en électricité et réseaux de distribution
- construction d'écoles
- utilisation et entretien

Le programme prévoit le niveau de service que le MAINC est disposé à financer pour aider les Premières nations à offrir des services communautaires comparables à ceux qu'obtiennent, en général, les collectivités non autochtones de taille comparable et dans des circonstances analogues. Selon la disponibilité des fonds et ses priorités, le MAINC accorde une aide financière dans les domaines susmentionnés, en vertu desquels les SI pour MAINC font bénéficier le Ministère de ses connaissances et de ses conseils. Le financement des programmes est subordonné à l'approbation d'un plan.

Environ du quarante-cinq pour cent budget d'investissement est consacré à la gestion et à l'entretien de l'infrastructure et des installations actuelles, le reste servant à la construction ou à l'acquisition d'immobilisations (principalement les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts et les écoles). Plus de quatre-vingt-dix pour cent du budget d'investissement est administré par les Premières nations. Celles-ci s'occupent en outre de gérer les projets d'immobilisations, de donner des conseils techniques, d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes de gestion de l'entretien et de veiller à la construction et à l'entretien des immobilisations conformément aux normes fédérales et provinciales minimales. La priorité est accordée aux projets qui ont une incidence directe sur la santé et la sécurité dans les réserves. Les sommes nécessaires aux fins d'immobilisations secondaires, de gestion et d'entretien sont attribuées en vertu d'une formule de financement et gérées par les Premières nations. Quant au financement des immobilisations principales, il est se fait à l'échelle régionale, selon chaque cas, conformément aux priorités nationales et au plan régional quinquennal d'immobilisations.

Selon une évaluation récente des besoins des réserves en immobilisations, les besoins actuels sont bien supérieurs aux fonds disponibles. Il faudra donc bien cibler les ressources pécuniaires, faire un effort supplémentaire d'entretien afin de prolonger la durée de vie des actifs et encourager les Premières nations à recourir au financement privé.

Voici les principales initiatives du programme d'immobilisations et d'entretien :

- **Accélération de la construction des systèmes d'adduction d'eau et d'égouts** - Comme on le mentionne dans *Rassembler nos forces*, l'amélioration des conditions de vie dans les réserves est prioritaire pour le Ministère. Dans cette initiative, on demande des ressources supplémentaires pour continuer de répondre à l'urgence d'améliorer les systèmes d'adduction d'eau et d'égouts et offrir des services de base là où il n'y en a pas.
- **Politique d'appels d'offres des Premières nations** - La mise en place du cadre directeur nécessaire à l'élaboration de la politique d'appels d'offres des Premières nations s'est terminée à l'automne 1998 et celles-ci ont pu le consulter aux bureaux régionaux du MAINC ou sur le site Internet du Ministère. Les Premières nations doivent avoir des politiques d'appels d'offres pour les projets d'immobilisations de plus de 100 000 \$ (sauf le logement) que finance le gouvernement fédéral. Des paramètres opérationnels permettent d'appliquer la méthode de gestion des travaux de construction à la mise en oeuvre des projets d'immobilisations. La prochaine étape consistera à développer les capacités des Premières nations, du personnel régional et des entrepreneurs autochtones quant aux pratiques contractuelles à respecter pour réaliser des projets d'immobilisations dans les réserves. L'examen du matériel de formation quant à ces pratiques devra tenir compte de la politique d'appels d'offres et de la méthode de gestion des travaux de construction. Le programme de formation à jour sera offert en 2000-2001.
- **Examen du programme d'immobilisations** - L'initiative *Rassembler nos forces* vise d'abord à repenser en profondeur les programmes actuels. L'examen du programme est commencé et permettra de cerner et d'étudier les réformes structurales nécessaires pour accroître l'efficacité, l'efficience et la durabilité du programme et de faire des recommandations.

### **Programme d'immobilisations et de services communautaires**

Le programme d'immobilisations et de services communautaires est le mécanisme de financement utilisé pour la mise en oeuvre des projets d'immobilisations et des services communautaires dans les réserves. Il chapeaute :

- l'évaluation des projets d'immobilisations dans le cadre d'ententes de contribution
- la location d'installations pour les écoles qu'administrent le gouvernement fédéral ou une bande
- les dépenses de capital (projets de planification des immobilisations)
- niveau de service et gestion de la résidence des enseignants dans les réserves
- les immobilisations et les services communautaires

Les fonds nécessaires pour offrir les services mentionnés sont fonction des besoins des collectivités, mais aussi de la taille, de la valeur et de la complexité des projets proposés. L'attribution des fonds se fait par des accords de contribution et des paiements de transfert souples et s'appuie sur des modes facultatifs de financement.

## Programme de logement des personnes vivant dans les réserves

La nouvelle politique fédérale de logement des personnes vivant dans les réserves a introduit, en 1996, des réformes structurelles afin :

- de protéger et de prolonger la durée de vie des logements actuels;
- de construire des logements de qualité à prix abordable répondant aux besoins des collectivités;
- de favoriser la fierté et la responsabilité individuelles; et
- de lier les activités de logement à la formation, à la création d'emplois et au développement commercial.

Il permet aux Premières nations d'adopter des plans pluriannuels et des programmes de logement communautaires, afin de coordonner les ressources, d'évaluer les progrès, de favoriser la responsabilité à l'endroit de la collectivité et d'assurer un financement fédéral minimal. Les Premières nations resteront assujetties à l'ancienne politique jusqu'à ce qu'au moment où elles se conformeront aux exigences de la politique de logement des personnes vivant dans les réserves.

En vertu de cette politique, le gouvernement fédéral a réparti 160 millions de dollars entre 1996-1997 à 2000-2001. Le financement a atteint 352 millions en 1996-1997 et 339,4 millions en 1997-1998. Entre 1998-1999 et 2000-2001, le total des sommes versées chaque année par le fédéral devraient être d'environ 300 millions de dollars.

Principales initiatives en vertu de la politique de logement des personnes vivant dans les réserves :

- **Collaboration avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement** - Le Ministère travaille avec l'Assemblée des Premières nations (APN) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) afin d'examiner :
  - une façon d'accroître le financement privé;
  - d'autres modes de gouvernance du logement;
  - une façon de renforcer le lien qui existe entre le logement et le développement économique; et
  - d'autres types de programmes de logement.

On a dressé le répertoire des meilleures pratiques dans divers domaines (fonds pour (innovation, techniques de conception et de construction, utilisation des ressources locales, recours à l'aide sociale, rapport avec le développement économique), puis on l'a offert à l'APN qui l'a affiché sur son site Internet. On a également réalisé, à l'intention des Premières nations, une série de brochures qui complète les initiatives de formation en cours.

- **Fonds pour (innovation en matière de logement** - L'annonce du Fonds pour (innovation en matière de logement a eu lieu en juillet 1998, dans le cadre de *Rassembler nos forces*. Ce fonds offre aux Premières nations la possibilité d'examiner des façons nouvelles ou novatrices d'accéder à de meilleures conditions de logement :
  - technologies ou techniques nouvelles ou novatrices de construction de logement;
  - autres méthodes de conception de logement;
  - sources d'énergie;
  - alimentation en eau et/ou distribution, collecte et élimination des eaux usées; et

- gestion ou modes de financement novateurs du portefeuille de logement.

Les projets doivent être réalisés en vertu d'un mécanisme de partage des coûts entre le secteur privé et/ou les Premières nations ou les organisations des Premières nations.

- **Programme de formation en matière de logement communautaire** - Les fonds jugés nécessaires dans le cadre de *Rassembler nos forces* devaient appuyer les initiatives de formation et de développement des capacités des Premières nations dans le secteur du logement, axées principalement sur la construction de logis. Le MAINC travaille avec l'APN et la SCHL à l'élaboration et à l'essai de deux programmes de formation - l'un portant sur la formation des moniteurs et l'autre sur une série d'ateliers communautaires - visant à développer les capacités des organismes des Premières nations à adopter et à maintenir un ensemble complet de politiques, de programmes et de plans de logement.

- **Autres questions :**

*Pouvoir ministériel en matière de garantie de prêts*

Le Ministère a vu son pouvoir de garantir les prêts aux fins de logement dans les réserves passer de 1,2 à 1,7 milliards de dollars. Le gouverneur en conseil a approuvé les nouvelles modalités de garantie de prêts.

*Plan d'action sur les moisissures*

Le Ministère travaille avec l'APN, Santé Canada et la SCHL à l'élaboration d'une stratégie nationale sur les moisissures. Une brochure destinée aux chefs de ménage et une trousse d'information sur les moisissures seront également bientôt disponibles. Des ateliers et des séances de formation sont en cours pour sensibiliser aux correctifs et les promouvoir.

*Le problème des sans-abri*

Le Ministère travaille avec Développement des ressources humaines Canada et d'autres ministères fédéraux à la mise en oeuvre des initiatives annoncées en décembre 1999. Ces initiatives, menées en collaboration avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les organisations non gouvernementales oeuvrant dans ce domaine, visent à répondre au problème des sans-abri.

## LECTURES

Institut sur la gouvernance. *Travaux publics dans les municipalités canadiennes* (SI pour le MAINC, octobre 1998).

Institut sur la gouvernance. *Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les travaux publics* (SI pour le MAINC, octobre 1998).

Institut sur la gouvernance. *Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales* (SI pour le MAINC, mars 1999).

Institut sur la gouvernance. *Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics* (SI pour le MAINC, mars 1999).