

Projet de loi n° 65

**Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de
l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective**

Mémoire présenté à

Commission des transports et de l'environnement



Octobre 2020

Table des matières

Introduction.....	2
Mise en contexte.....	3
Exposé général	4
Article 12	4
Article 13	4
Article 14	5
Article 19	6
Responsabilité à l'égard de la qualité des matières.....	7
Droit de retrait.....	8
Conclusion	9
Résumé des recommandations	11

Introduction

L'**AOMGMR** est un regroupement d'organismes municipaux (OM) visant notamment à fournir un soutien technique aux élus et aux gestionnaires municipaux par la mise en commun de l'expertise municipale en gestion de matières résiduelles (GMR). Nos membres offrent des services de gestion de matières résiduelles à plus de 85 % de la population québécoise et sont répartis à la grandeur de la province. Ce sont des comités intermunicipaux, des communautés métropolitaines, des régies intermunicipales, des villes, des municipalités régionales qui échangent et partagent leurs connaissances et leur expérience afin de promouvoir l'intégration du développement durable au travers de toutes les activités liées à la gestion de matières résiduelles.

L'**AOMGMR** accompagne ses municipalités membres avec l'objectif de favoriser une gestion plus efficace et efficiente, tout en respectant la capacité de payer des citoyens. Ces défis auxquels sont quotidiennement confrontés les élus et les gestionnaires municipaux doivent être relevés dans le but d'offrir aux citoyens et aux citoyennes situés sur leur territoire, une gestion des matières résiduelles plus respectueuse de l'environnement et une meilleure qualité de vie.

Le présent mémoire de l'**AOMGMR** représente la position et les préoccupations de la grande majorité des OM au Québec et de sa population.

Mise en contexte

Le gouvernement du Québec a annoncé son intention de moderniser les systèmes de consigne et de collecte sélective selon une approche de responsabilité élargie des producteurs (REP). Le projet de loi n° 65 modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) en matière de consigne et de collecte sélective a été déposé en ce sens le 24 septembre 2020.

Les modifications proposées donnent au gouvernement du Québec le pouvoir nécessaire pour obliger toute personne, dont une personne exploitant un établissement à caractère commercial ou industriel, qui génère des matières résiduelles (MR) par ses activités à élaborer et à mettre en œuvre un système de collecte sélective et un système de consigne de certaines matières, et à en assurer le financement selon une approche de responsabilité élargie du producteur.

Le projet de loi donne également au gouvernement le pouvoir de confier la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer l'ensemble des actions nécessaires pour assurer le fonctionnement des systèmes à un organisme à but non lucratif. Ce pouvoir prévoit également la désignation de l'organisme, ses obligations, ses droits et responsabilités ainsi que celle des personnes envers celui-ci.

Le projet de loi va aussi mener à l'abrogation des dispositions de la LQE qui concernent les compensations versées aux municipalités et à certaines communautés autochtones pour les services qu'elles fournissent en matière de récupération et de valorisation des MR, ainsi que la Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique. Des dispositions transitoires sont également prévues au projet de loi, de même qu'une sanction pécuniaire et une sanction légale.

La modernisation du système de collecte à venir aura un impact significatif à l'égard des gestionnaires municipaux chargés de la collecte des MR d'origine résidentielle. Les OM devront faire des efforts importants pour s'adapter à cette nouvelle réalité, car bien que la réforme vise principalement la responsabilité élargie des producteurs, les modifications proposées auront un impact non seulement à propos du secteur résidentiel, mais aussi en ce qui concerne les petits industries, commerces et institutions (ICI) assimilables en ce qui a trait aux services de proximité offerts aux citoyens.

Exposé général

Article 12

L'article 12 du projet de loi n° 65 confirme, avec justesse, le principe selon lequel la compensation prévue pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des MR, qui n'aura pas été payée au 31 décembre 2024, devra l'être en vertu des articles 53.31.1 à 53.31.20 de la Loi sur la qualité de l'environnement et du Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de MR.

Le passage du régime de compensation actuel au système modernisé de REP-Partenariat doit prévoir un arrimage entre les deux régimes de compensation. L'arrimage des deux systèmes est essentiel et devra garantir le versement des compensations financières nécessaires aux OM pour le maintien du service de proximité dans le cas où la date de la fin de la période transitoire serait modifiée.

Les coûts de GMR représentent une part importante des budgets d'opération des OM. Ces derniers font déjà partie de la solution dans la GMR, et il importe qu'aucun coût supplémentaire en ce qui a trait à la collecte, au transport, au tri et au conditionnement des MR ne résulte de ce projet de loi.

Les budgets des OM ne devraient pas subir de hausse importante des dépenses de collecte en raison de leur mode de financement.

Le projet de loi donne au législateur tous les pouvoirs nécessaires pour encadrer l'élaboration, la mise en œuvre et le financement du système de collecte sélective. Le gouvernement du Québec a donc tous les outils nécessaires pour accompagner les OM, et doit donc s'engager à les compenser pour les augmentations de coûts dues à la modernisation du système de collecte sélective.

Article 13

L'article 13 spécifie que les contrats conclus par les OM avant le 24 septembre 2020 (date de présentation du projet de loi) demeurent en vigueur jusqu'à leur échéance, sauf si ceux-ci décident d'y mettre fin.

La date de référence pour les contrats conclus par les OM doit être modifiée afin d'être fixée à la date d'adoption de projet de loi n° 65 plutôt que la date du dépôt de celui-ci. D'ailleurs, plusieurs de ceux-ci sont actuellement à l'intérieur d'un processus d'appel d'offres pour des services de collecte et transport des matières recyclables qui ont débuté avant le dépôt du projet de loi.

Les OM sont de plus en plus sollicités par les décideurs et les différents intervenants en GMR en raison de l'expertise qu'ils ont développée en la matière. Le projet de loi ne doit pas ajouter aux charges et responsabilités des OM dans la GMR. En raison de la nature des modifications proposées, toute la gestion municipale s'en trouvera affectée et il sera primordial de maintenir le service de proximité en ce qui concerne le résidentiel et les petits ICI assimilables inclus dans la collecte municipale.

Le délai supplémentaire permettra aux OM de faire les ajustements nécessaires pour effectuer la transition vers le système modernisé en limitant les hausses de coûts tout en maintenant les services de proximité sous sa responsabilité.

Article 14

L'article 14 mentionne que les contrats de collecte sélective conclus par les OM après le 24 septembre 2020 (date de présentation du présent projet de loi) doivent prendre fin au plus tard le 31 décembre 2024.

Comme cité ci-dessus, la date de présentation du présent projet de loi doit être remplacée par la date d'adoption du projet de loi n° 65. Par conséquent, la date de fin de la période transitoire devra être déplacée pour conserver sensiblement le même délai qui était prévu entre le 24 septembre 2020 et le 31 décembre 2024.

Les OM possèdent majoritairement des ententes contractuelles d'une durée de quatre ou cinq ans. Cette durée permet aux entreprises soumissionnaires de prévoir l'amortissement pour l'achat des équipements nécessaires à la réalisation du mandat. Par conséquent, les OM bénéficient d'économies substantielles pour les contrats de collecte sélective en raison de la durée des contrats.

La période transitoire va limiter la durée des contrats de collecte sélective qui seront octroyés pendant cette période. Des contrats de service de plus courte durée, dont la date limite serait le 31 décembre 2024, vont représenter des défis pour les entreprises privées quant à l'amortissement des investissements nécessaires à la réalisation du mandat. Des amortissements sur une plus courte période de temps vont se transposer en coûts supplémentaires pour les OM, dont les citoyens.

De plus, les appels d'offres visant des contrats de plus courte durée vont favoriser les entreprises qui offrent déjà le service et ainsi atténuer les avantages de la concurrence. Les entreprises possédant les équipements et les camions nécessaires aux collectes vont être avantagées relativement à celles devant acquérir des équipements. Par conséquent, la période transitoire va limiter la concurrence, car il sera très difficile pour les entreprises concurrentes de planifier l'achat d'une flotte de camions de collecte et de l'amortir à l'intérieur de la période prévue au contrat. Des dépenses supplémentaires pour les OM sont à prévoir.

Une fin de période transitoire fixée au 31 décembre 2025 est plus réaliste compte tenu des nombreuses actions à réaliser pour le passage vers le système modernisé, et limiterait les dépenses municipales supplémentaires, tout en respectant le désir du gouvernement de ne pas prolonger de façon déraisonnable la période de transition.

Article 19

Alors que l'édiction du Règlement est prévue en décembre 2021, l'article 19 établit la date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente Loi au 31 décembre 2024. La nomination de l'organisme de gestion désigné (OGD), la mise en place des modalités prévues au système modernisé, les négociations des différents contrats de service avec les entreprises privées et les ententes de partenariat à conclure avec les OM sont toutes des étapes où des délais supplémentaires risquent fort de survenir, particulièrement dans le contexte actuel de pandémie.

Par conséquent, toutes les dates proposées devraient être prolongées d'une année pour permettre aux OM de bénéficier d'un délai plus réaliste en fonction des échéanciers qui peuvent déborder pour être en mesure de planifier la transition tout en maintenant des services de proximité de qualité.

Responsabilité à l'égard de la qualité des matières

Le projet de loi n° 65 prévoit que l'OGD sera responsable de l'application de la modernisation de la collecte sélective et en matière de consigne. L'exercice du pouvoir de l'OGD va mener à la création de nouvelles responsabilités élargies des producteurs. Le 2^e alinéa de l'article 5 du *Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises* (Q-2, r.40.1) prévoit « que la gestion des produits récupérés, incluant les activités de récupération, de transport, d'entreposage, de tri, de consolidation, de conditionnement et de tout autre traitement des produits récupérés, est effectuée par l'entreprise, les fournisseurs de services et les sous-traitants conformément aux meilleures pratiques et selon les règles de l'art. »

L'OGD, par sa mission et ses pouvoirs, sera en mesure d'agir de façon efficace et homogène pour l'ensemble de la province. Les informations véhiculées et les programmes de récupération mis de l'avant seront uniformes pour l'ensemble des Québécois et seront d'autant plus efficaces. Les résultats de ces actions devraient permettre la collecte de matières de grande qualité.

Dans le respect du principe de la REP, transférer cette responsabilité aux OM entraînerait des disparités régionales, car ils ne bénéficieraient pas nécessairement des mêmes ressources. En aucun cas, les OM ne devront être tenus responsables d'une telle obligation de résultat, ceux-ci n'ayant ni les moyens ni les ressources nécessaires pour assurer un tel suivi. Les organismes municipaux pourraient possiblement être en mesure de supporter l'OGD dans un contexte de collaboration, mais il n'est certainement pas justifiable pour eux de supporter la responsabilité de la qualité des matières, ce qui ultimement irait à l'encontre du principe intrinsèque d'une responsabilité des producteurs.

Comme ce sont les entreprises qui ont la responsabilité de mettre en place des points de dépôts pour la récupération des matières visées par la REP, que l'ensemble des responsabilités associées aux REP est assumé par l'entreprise privée, la responsabilité de la qualité des matières recyclables déposées dans le bac, doit par conséquent, incomber au responsable du programme, soit à l'OGD.

Droit de retrait

Le projet de loi prévoit des ententes de partenariat entre les OM et l'ODG pour les services de proximité et de maintien en vigueur de certains contrats municipaux.

Les OM devraient demeurer les premiers intervenants des services de proximité nécessaires à la GMR en fonction de leur mission première. Ils ont développé une expertise à l'égard des services de collecte et de transport des matières résiduelles, car il s'agit d'un service essentiel pour les citoyens. Par contre, le tri, le conditionnement, et la transformation des matières collectées n'ont pas d'impacts sur ces derniers. Ces opérations se déroulent généralement à un autre niveau que le secteur résidentiel et devraient faire partie des responsabilités afférentes à l'ODG, selon les prémisses annoncées.

L'ODG sera vraisemblablement la seule autorité à fixer les cadres relatifs aux façons de faire des OM pour les services de proximité. Par conséquent, il est impératif que les textes de la Loi et du Règlement viennent attribuer une option de retrait des ententes de partenariat aux OM si jamais il y a impossibilité de conclure une entente raisonnable avec l'ODG quant aux modalités relatives à la collecte et au transport des MR.

Conclusion

L'AOMGMR est préoccupée par l'impact qu'auront certaines modifications proposées avec le projet de loi n° 65 sur les OM. Le passage du système actuel au système modernisé de REP-Partenariat va remplacer le mode de compensation des OM pour la collecte sélective par un mode de remboursement des dépenses engagées. Il importe qu'il y ait un arrimage entre les deux systèmes de façon à ce que les OM ne subissent pas de hausse de leurs dépenses en GMR et soient compensés pour la totalité des coûts liés à la modernisation du système de collecte sélective.

La date de dépôt du projet de loi tient lieu de date limite pour les contrats conclus par les OM. La date limite pour ces contrats doit plutôt être fixée à la date d'adoption du projet de loi n° 65. Cette modification permettra aux OM d'avoir une date plus réaliste qui leur permettra de procéder à la transition en limitant les coûts supplémentaires, tout en maintenant un service de proximité.

Il est prévisible que le processus de nomination de l'OGD et que les différentes actions nécessaires au passage vers le système modernisé s'étendent au-delà de l'échéancier qui a été fixé, surtout en période de pandémie. Par conséquent, les dates d'échéance doivent être reportées d'une année et la date de fin de transition doit être fixée au 31 décembre 2025 plutôt qu'au 31 décembre 2024.

Ainsi, en utilisant la date d'adoption du projet de loi n° 65 comme date limite pour les contrats et le 31 décembre 2025 pour la fin de la période de transition, le délai de transition vers le système modernisé sera plus respectueux de la réalité des gestionnaires municipaux.

Comme le nouveau système mènera à la création de nouvelles REP en lien avec les entreprises, il importe que la qualité des matières collectées soit sous la responsabilité de l'OGD, tant pour la collecte résidentielle que pour la collecte des ICI. Alors que les compétences des OM sont au niveau des services de proximité de collecte et de transport, l'OGD aura les compétences de tri, conditionnement et transformation lui permettant d'assurer le niveau de qualité désiré.

L'OGD et les OM seront liés par des ententes de partenariat pour les services de proximité. L'OGD pourra alors déterminer les cadres relatifs aux façons de faire, et il est primordial de prévoir un mécanisme de retrait pour les OM en cas d'impossibilité d'entente entre les deux parties.

La modernisation de la collecte sélective aura des impacts sur les OM et leurs partenaires en uniformisant le mode de gestion québécois. Certains OM ont développé des modèles de gestion qui ont fait leurs preuves avec succès au Québec. Ces modèles tiennent compte de l'implication sociale avec leurs partenaires, surtout en ce qui a trait au tri des matières. Un modèle québécois basé sur un développement durable devrait tenir compte des aspects environnementaux, économiques et sociaux. Conséquemment, même si la nouvelle REP se joue au niveau provincial, il est impératif que l'intégration des ressources humaines à l'échelle régionale soit conservée ou considérée.

Les OM sont grandement sollicités et sont des partenaires essentiels au succès de cette modernisation, car depuis longtemps ils ont acquis une grande expertise et jouent un rôle majeur en matière de GMR. Il est donc essentiel d'être à l'écoute de leurs préoccupations et de prendre en considération la position de ce mémoire afin de mettre en place des conditions favorables au succès de cette transition.

Résumé des recommandations

- I. Compenser entièrement les OM pour les hausses de coûts occasionnées par le passage du mode de compensation actuel vers le mode de REP-Partenariat.
- II. La date limite pour fixer la durée des contrats de collecte conclus doit être la date d'adoption de la Loi plutôt que la date de dépôt du projet de loi n° 65.
- III. Reporter la date de la fin de la période de transition au 31 décembre 2025.
- IV. Dans un contexte de fin de transition au 31 décembre 2025, reporter en conséquence toutes les dates des échéances d'une année.
- V. La responsabilité quant à la qualité des matières collectées doit incomber spécifiquement à l'OGD qui aura les compétences à l'égard du programme. Cette responsabilité ne doit en aucun cas être reportée sur les OM.
- VI. Le caractère indispensable de prévoir un droit de retrait pour les OM lorsqu'il est impossible d'obtenir une entente avec l'OGD en ce qui concerne les services de proximité à fournir par les OM.