

## De la collecte sélective à l'économie circulaire : Ensemble pour un monde durable

# Mémoire

## Projet de loi 81

### Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

28 janvier 2025

**Présenté à la Commission des transports et de l'environnement  
Assemblée nationale du Québec**



# SOMMAIRE

<b>1. Présentation de Éco Entreprises Québec.....</b>	<b>3</b>
La REP collective sélective .....	3
<b>2. Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Commentaires spécifiques .....</b>	<b>4</b>
3.1 Conciliabilité de la réglementation provinciale et municipale.....	4
3.2 Désignation de plusieurs organismes pour la gestion d'une même REP .....	6
3.3 Élargissement général des pouvoirs sur les matières résiduelles .....	7
3.4 Véhicules lourds zéro émission.....	7
3.5 Évaluations environnementales.....	8
<b>4. Conclusion .....</b>	<b>9</b>

# 1. Présentation de Éco Entreprises Québec

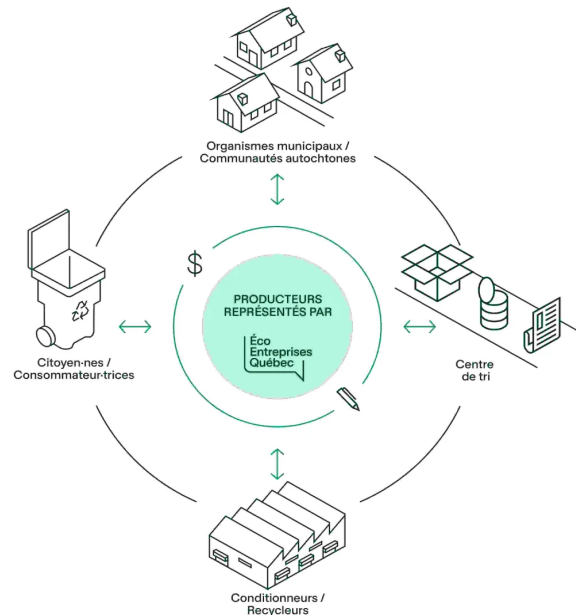
Organisme privé à but non lucratif, Éco Entreprises Québec (« **ÉEQ** ») représente depuis 2005 les producteurs mettant en marché des contenants, des emballages et des imprimés dans leur responsabilité de financer la collecte sélective. Nommé organisme de gestion désigné (« **OGD** ») en 2022, ÉEQ est depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 le maître d'œuvre de la gestion de la collecte sélective au Québec dans une perspective de développement durable.

En tant que leader de la responsabilité élargie des producteurs (la « **REP** »), ÉEQ développe, gère et conseille des solutions en économie circulaire à ses membres producteurs en vue de réduire leur empreinte environnementale. Pour y parvenir, ÉEQ place l'écoconception, la recyclabilité et la traçabilité au cœur de ses actions avec ses partenaires.

## La REP collective sélective

Comme maître d'œuvre de la nouvelle REP collective sélective, ÉEQ est responsable de planifier et d'encadrer l'ensemble des opérations liées à la collecte sélective et d'en optimiser chacune des composantes :

- Financer à 100 % le service de collecte des contenants, des emballages et des imprimés auprès de la population, déployé par les municipalités;
- Diffuser des messages uniformes et simples pour permettre à la population de faire le bon geste de tri;
- Assurer que la fréquence de collecte soit adaptée à la réalité des communautés;
- Encadrer les activités de collecte et transport des matières ainsi que les services de première ligne aux citoyens via des ententes de partenariat avec les municipalités;
- Fournir les bacs bleus aux municipalités;
- Donner les contrats de tri des matières récupérées à plus d'une vingtaine de centres de tri;
- Augmenter les standards de performance et de qualité des centres de tri;
- Implanter un processus de traçabilité des matières récupérées pour garantir qu'elles sont bel et bien recyclées ou valorisées dans un marché limitrophe;
- Commercialiser la matière pour qu'elle soit recyclée ou valorisée;
- Implanter des incitatifs financiers et déployer des outils pour que les entreprises qui mettent en marché des contenants, des emballages et des imprimés au Québec intègrent les bonnes pratiques d'écoconception et de recyclabilité.



## 2. Introduction

À titre de maître d'œuvre de la REP collecte sélective, ÉEQ est ravi de contribuer à la consultation sur le *Projet de loi n° 81 : Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement* (le « **PL 81** »). Bien que ÉEQ porte un intérêt particulier aux modifications proposées touchant la Section VII du Chapitre IV du Titre I de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2 (« **LQE** ») en matière de gestion des matières résiduelles, le PL 81 se veut un projet omnibus touchant plusieurs dispositions en matière d'environnement. Ainsi, ÉEQ souhaite par ce mémoire souligner les opportunités et défis que ce projet de loi représente directement pour son organisation, mais aussi pour ses membres producteurs et partenaires de la chaîne de valeur du recyclage, qui peuvent être affectés par d'autres aspects du PL 81.

Le présent mémoire est structuré autour de cinq thématiques principales :

- Conciliabilité de la réglementation provinciale et municipale;
- Désignation de plusieurs organismes pour la gestion d'une même REP;
- Élargissement général des pouvoirs sur les matières résiduelles;
- Véhicules lourds zéro émission; et
- Évaluations environnementales.

En sus des réflexions en cours relatives au PL 81, nous espérons que nos contributions permettront de contribuer activement à la réflexion du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parc lors de la prochaine étape de modifications réglementaires. Il va sans dire que nous nous rendrons disponibles pour toutes discussions subséquentes.

## 3. Commentaires spécifiques

### 3.1 Conciliabilité de la réglementation provinciale et municipale

L'interaction générale entre la réglementation environnementale et la réglementation municipale est un sujet fort complexe, faisant l'objet d'une jurisprudence abondante et parfois contradictoire dont la portée dépasse le présent mémoire.

Néanmoins, l'article 118.3.3. de la LQE offre dans ce paysage un point de référence clair relativement à l'application prioritaire de la réglementation environnementale. Ce point de référence a l'avantage de grandement faciliter la mise en œuvre des politiques nationales en matière de protection de l'environnement, ces politiques étant elles-mêmes complexes et à facettes multiples. En d'autres termes, il évite une ambiguïté récurrente sur la bonne norme à appliquer et permet de se concentrer sur l'atteinte des objectifs environnementaux fixés.

À ce titre, ÉEQ, en tant qu'OGD, est tenu à une réglementation environnementale détaillée sous le *Règlement portant sur un système de collecte sélective de certaines matières résiduelles*, RLRQ c Q-2, r 46.01 (le « **Règlement CS** »)<sup>1</sup>. Le Règlement CS comporte à lui-même près de 150 articles qui régissent les activités de ÉEQ et de tous ses partenaires de la chaîne de valeur.

<sup>1</sup> À noter que ÉEQ est également tenu à d'autres obligations sous d'autres règlements de la LQE, notamment à titre d'organisme agréé sous le *Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles*, RLRQ c Q-2, r 10.

L'un des principaux objectifs derrière la REP est de transitionner d'une gestion municipalisée de la gestion des matières résiduelles vers une vision provinciale holistique, sous la gouverne d'une seule organisation. En ce sens, le Règlement CS exige d'une part que ÉEQ élabore, mette en œuvre et soutienne financièrement un système exhaustif de collecte sélective, c'est-à-dire qu'il agisse en maître d'œuvre de la REP pour assurer une cohérence provinciale dans la façon de collecter, transporter et valoriser les matières résiduelles issues de la collecte sélective. D'autre part, fait unique en Amérique du Nord, le Règlement CS exige aussi que ÉEQ favorise à titre de partenaire principal pour la collecte et le transport des matières les municipalités régionales de comté ou autres groupements de municipalités – c'est-à-dire, les communautés qui représentent les clients desservis.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la collecte sélective modernisée débutée au 1<sup>er</sup> janvier 2025, ÉEQ a réussi à concilier cet impératif de cohérence provinciale avec les réalités terrains de la quasi-totalité des municipalités du territoire. Or, le principe de priorité de la réglementation applicable à ÉEQ est certainement un des facteurs principaux ayant permis cette réussite, en donnant à ÉEQ la capacité de bâtir un système national cohérent, sensible aux réalités terrain, mais qui évite une guerre de clochers sur chaque paramètre de desserte.

Une modification du principe de priorité en faveur d'un principe de conciliation est susceptible de fragiliser ces acquis. Ainsi, la modification suggérée à l'article 118.3.3. pourrait ouvrir la porte à des tentatives de réglementation locales sur la collecte sélective, et un retour indirect et localisé à des pratiques disparates qui minent la confiance du public envers le nouveau système de collecte sélective. Les exemples sont d'autant variés que le sont les facettes de la collecte sélective. Qu'il suffise néanmoins d'en prendre quelques-uns pour illustrer l'impact potentiellement délétère du changement proposé :

- **Lieu de destination** : Certaines municipalités pourraient dicter dans leur réglementation le lieu de destination de la matière collectée (c'est-à-dire, là où la matière sera triée). Or, le lieu de collecte doit relever de la discrétion de ÉEQ, en tant qu'opérateur et responsable de l'efficacité globale du système. ÉEQ possède la fine connaissance de facteurs terrain comme la capacité, les équipements disponibles, la spécialisation de chaque centre de tri ou sa capacité à faire participer des entreprises d'économie sociale;
- **Fréquence de collecte** : Certaines municipalités pourraient tenter d'imposer une fréquence de collecte différente de la nouvelle norme provinciale établie d'une (1) collecte aux deux (2) semaines pour la collecte en porte à porte avec bacs de 360 litres. Cette fréquence de collecte est au cœur de l'efficacité mise de l'avant par ÉEQ, notamment au vu des gains en émissions de gaz à effet de serre;
- **Mode de collecte** : D'autres municipalités pourraient indiquer que la collecte doit se faire par l'entremise d'un mode particulier (conteneurs à chargement avant, bacs de 360 litres, collecte pêle-mêle). Or, chaque mode implique des considérations importantes sur le terrain, notamment en matière de santé et sécurité des travailleurs impliqués dans la collecte; ou
- **Heure de collecte** : D'autres municipalités pourraient interdire le passage des camions de collecte à des heures précises, ce qui à nouveau, est susceptible d'entraîner des répercussions sur le prix global de la collecte sélective (moins il y a d'heures de collecte, plus il faut de camion, et plus la collecte est dispendieuse) ou les atteintes des objectifs en matière de réduction du gaz à effet de serre.

Il faut souligner à nouveau que dans plusieurs cas, des aménagements peuvent être réalisés aux meilleures pratiques nationales sur un ou plusieurs des facteurs ci-avant cités, lorsqu'il existe sur le terrain des conditions particulières le justifiant. Ces discussions peuvent et ont eu lieu entre ÉEQ et les municipalités concernées dans le cadre de la mise sur pied de la modernisation. Or, la capacité de réglementer de façon unilatérale sur ces sujets est en porte-à-faux avec la décision du gouvernement de permettre à ÉEQ d'agir comme maître d'œuvre de la collecte sélective.

C'est particulièrement le cas dans le contexte où l'analyse de conciliation réglementaire est un processus juridiquement complexe, souvent judiciairisé, qui met à mal l'agilité dont a besoin ÉEQ comme opérateur. En d'autres termes, même si les règlements sont ultimement déterminés comme étant irréconciliables, ce sera vraisemblablement à l'issue de plusieurs mois, voire années, de soumissions juridiques – alors que ÉEQ est tenue à des résultats dès 2027.

Pour ces raisons, ÉEQ recommande que le statu quo soit maintenu en ce qui concerne l'article 118.3.3., ou à défaut, qu'une disposition expresse soit prévue dans les règlements régissant ses activités selon laquelle ces règlements ont préséance sur la réglementation municipale.

**Recommandation 1 :** *Maintenir le statu quo en ce qui concerne l'article 118.3.3., ou à défaut, prévoir une disposition expresse dans le Règlement CS selon laquelle ces règlements ont préséance sur la réglementation municipale.*

### 3.2 Désignation de plusieurs organismes pour la gestion d'une même REP

ÉEQ constate qu'un changement en apparence anodin, mais aux conséquences potentiellement déterminantes, a été apporté au paragraphe 1° de l'article 53.30.3, qui se lirait désormais de la façon suivante :

*1° prévoir que la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de soutenir financièrement une mesure imposée par ce règlement à certaines personnes qu'il détermine soit confiée, pour la période qu'il fixe, à un **ou à plusieurs organismes à but non lucratif désignés** organisme à but non lucratif désigné par le ministre ou par la Société québécoise de récupération et de recyclage;*

ÉEQ se questionne sur la pertinence de modifier le paragraphe 1° de cette disposition afin de prévoir la possibilité de désigner plusieurs organismes à but non lucratif ayant la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de soutenir financièrement un système de collecte sélective, de consigne ou de REP associé à un ou plusieurs produits. Quel est l'objectif poursuivi ?

Selon notre expérience, cette pratique de concurrence entre plusieurs OGD pour un même système a eu des résultats très mitigés lorsqu'elle fut implantée dans le contexte de la REP dans d'autres juridictions, notamment en Europe. C'est d'ailleurs le cas plus près de chez nous en Ontario, où il a été estimé que ce modèle entraînera des coûts annuels supplémentaires de plus de 100 millions de dollars aux producteurs, et ce, sans pour autant augmenter l'efficacité ou la compétitivité du système.

Alors que l'un des principes de base de la REP est de permettre une vision plus holistique de la gestion des matières résiduelles, nous considérons que la multiplicité des OGD dans un même système va à l'encontre même de ce principe en morcelant l'accès à l'information et en réduisant la capacité de l'OGD à provoquer un changement systémique majeur.

**Recommandation 2 :** *Dans l'éventualité où l'intention est de permettre le morcellement de REP existantes, maintenir le statu quo prévu actuel à l'article 53.30.3, paragraphe 1.*

### 3.3 Élargissement général des pouvoirs sur les matières résiduelles

ÉEQ constate que plusieurs articles du PL 81 visent à élargir de façon significative, mais aussi indéterminée, les pouvoirs réglementaires du gouvernement en ce qui concerne les matières résiduelles. Un exemple frappant de cet élargissement indéterminé est le nouvel article 53.29.1, qui dans sa mouture actuelle prévoit :

*Le gouvernement peut, par règlement, prescrire toute mesure afin de limiter la génération de matières résiduelles et afin d'assurer leurs éventuelles récupération et valorisation.*

Bien que l'objectif visé par cet article puisse être louable, l'article tel que proposé ne permet pas à ÉEQ de se prononcer sur son bienfondé, ni sur la nature des mesures qui pourraient être mises en place afin de limiter la génération de matières résiduelles. Est-il référence ici à un possible bannissement d'articles à usage unique en plastique, similaire à celui intenté par le gouvernement fédéral?

Dans la même veine, le PL 81 propose également une modification au paragraphe 3° de l'article 53.28 de la façon suivante :

*« 3° régir la composition, la forme, le volume, la dimension et le poids des contenants, ou emballages, imprimés ou autres produits désignés, entre autres pour leur standardisation; »*

Le pouvoir accordé à cet égard est large et imprécis. Est-ce que le gouvernement vise à régir sur le contenu recyclé des emballages, ou à bannir certains formats ou types de matériaux ?

Les deux modifications proposées pourraient être utilisées comme véhicule pour implanter des mesures touchant à plusieurs produits visés la REP collecte sélective, ce qui pourrait entraîner des répercussions importantes sur la modernisation du système déjà bien entamée. Pour ces raisons, ÉEQ recommande que des précisions additionnelles soient apportées aux articles modifiés afin d'en préciser la teneur ou pour circonscrire la nature des mesures qui pourraient être prises.

**Recommandation 3 :** *Clarifier les intentions derrière l'élargissement des pouvoirs réglementaires du gouvernement en ce qui concerne les matières résiduelles afin d'en préciser la teneur ou mieux circonscrire la nature des mesures qui pourraient être mises en place.*

### 3.4 Véhicules lourds zéro émission

ÉEQ comprend que le PL 81 prévoit plusieurs mesures, accompagnées de nouvelles sanctions, pour inciter les constructeurs à augmenter l'offre de camions électriques au Québec.

La mise en place de mesures coercitives visant à augmenter le parc de véhicules zéro émission est susceptible de venir augmenter les coûts de collecte et de transport de la matière, qui représente une part importante des coûts de la collecte sélective. De plus, une grande variété des camions utilisés dans la collecte sélective (changement latéral hydraulique, chargement arrière, à deux compartiments, etc.), n'ont actuellement pas d'alternatives à zéro émission, tel que définies dans le PL 81, qui sont disponibles sur le marché. Une période suffisante de transition sera donc nécessaire afin d'assurer la mise à niveau de la technologie pour des camions dont les besoins sont plus complexes.

ÉEQ se doit aussi de relever que les producteurs que ÉEQ représente ont déjà été appelés à augmenter de façon significative leurs contributions à la mise sur pied d'une REP collective sélective. Les producteurs soulèvent aussi l'effet indirect qu'ont eu ces contributions sur leur capacité à offrir des produits et services à leurs consommateurs à des prix compétitifs. Une transition trop abrupte vers les véhicules lourds zéro émission est donc susceptible de contribuer indirectement à l'augmentation des coûts du système, et conséquemment aux prix des produits et services des consommateurs.

Dans ce contexte, ÉEQ recommande donc que les mesures coercitives soient accompagnées de mesures incitatives (crédits ou autre forme de bonification) et que la transition vers des véhicules lourds zéro émission soit étalée, afin d'éviter que les coûts relatifs à celle-ci se reflètent trop fortement sur les coûts du système de collecte sélective.

**Recommandation 4 :** *Accompagner les mesures coercitives de mesures incitatives (crédits ou autre forme de bonification) et étaler la mise en place des obligations réglementaires, afin d'éviter une hausse trop importante des coûts associée à la transition vers des véhicules lourds zéro émission.*

### 3.5 Évaluations environnementales

ÉEQ constate que le PL 81 prévoit plusieurs mesures visant à modifier la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, certaines visant à resserrer cette procédure, d'autres visant à permettre une plus grande flexibilité et agilité dans le processus d'autorisation.

ÉEQ souhaite souligner que le Règlement CS, qui régit ses activités, exige des cibles de valorisation locale agressives et qui augmenteront progressivement jusqu'à 2030. Il est loin d'être acquis que le Québec – ou ses régions limitrophes – disposent des installations requises pour valoriser tous les types de matières de la façon prévue au Règlement CS. Logiquement, de nouvelles installations devront donc être mises sur pied si ces cibles doivent être atteintes.

Or, contrairement à d'autres composantes de la chaîne de valeur qui font l'objet d'exemptions, l'établissement et l'exploitation d'installations de valorisation de matières résiduelles font toujours l'objet d'un régime exhaustif d'autorisation. En sachant que les matières traitées en centre de tri sont des matières avec une relative innocuité (cette matière étant purgée de matières dangereuses ou d'autres matières faisant l'objet d'un traitement réglementaire spécifique), il nous semble approprié que l'exercice de révision du processus d'autorisation s'étende également à cette facette du système de collecte sélective.

Dans ce contexte, ÉEQ recommande qu'un processus soit initié – au stade du PL 81 ou au stade de la réglementation afférente à la LQE – afin de valider dans quelle mesure le régime d'autorisation des installations de valorisation de matières résiduelles peut être simplifié ou exempté, dans l'objectif de favoriser l'atteinte des objectifs visés au Règlement CS.

**Recommandation 5 :** *Initier un processus de réflexion sur le processus d'autorisation des installations de valorisation de matières résiduelles, afin de le simplifier ou de les exempter.*

## 4. Conclusion

En résumé, dans le cadre cette consultation sur le PL 81, ÉEQ a formulé cinq grandes recommandations :

- **Recommandation 1** : Maintenir le statu quo en ce qui concerne l'article 118.3.3., ou à défaut, prévoir une disposition expresse dans le Règlement CS selon laquelle ces règlements ont préséance sur la réglementation municipale.
- **Recommandation 2** : Dans l'éventualité où l'intention est de permettre le morcellement de REP existantes, maintenir le statu quo prévu actuel à l'article 53.30.3, paragraphe 1.
- **Recommandation 3** : Clarifier les intentions derrière l'élargissement des pouvoirs réglementaires du gouvernement en ce qui concerne les matières résiduelles afin d'en préciser la teneur ou mieux circonscrire la nature des mesures qui pourraient être mises en place.
- **Recommandation 4** : Accompagner les mesures coercitives de mesures incitatives (crédits ou autre forme de bonification) et étaler la mise en place des obligations réglementaires, afin d'éviter une hausse trop importante des coûts associée à la transition vers des véhicules lourds zéro émission.
- **Recommandation 5** : Initier un processus de réflexion sur le processus d'autorisation des installations de valorisation de matières résiduelles, afin de le simplifier ou de les exempter.

Nous réitérons notre disponibilité pour toutes discussions subséquentes.