



ᑲᑎᑕᑦ ᑕᑦᑎᑦᑎᑦᑎᑦᑎᑦᑎᑦ ᑕᑎᑎᑎᑦ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

**Avis du Comité consultatif de l'environnement Kativik
concernant le projet de loi n° 65, Loi modifiant
principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en
matière de consigne et de collecte sélective**

**Présenté à la Commission des transports et de
l'environnement**

29 octobre 2020

À propos du CCEK

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du chapitre 23 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et est régi par la Loi sur la qualité de l'environnement et la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois. Il est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social au Nunavik auprès des gouvernements responsables. Il est, à ce titre, l'intermédiaire privilégié et officiel du gouvernement du Canada, du gouvernement du Québec, de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des villages nordiques.

En décembre 2017, le Groupe de travail sur la gestion des matières résiduelles au Nunavik a tenu sa première réunion à la suite de recommandations concernant sa création formulées par la Chaire en éco-conseil de l'Université de Québec à Chicoutimi, l'ARK et le CCEK. Le Groupe de travail, dont le CCEK et l'ARK sont des membres actifs, a pour mandat de faciliter les communications entre les divers acteurs interpellés par la gestion des matières résiduelles au Nunavik et les représentants du gouvernement provincial. Le Groupe de travail cerne également les principaux enjeux et défis concernant les pratiques optimales de gestion des matières résiduelles dans une perspective de santé publique et de protection de l'environnement et propose des solutions possibles. En outre, le Groupe de travail constitue un forum de discussion pour toute question concernant les objectifs énoncés dans le Plan d'action 2011-2015 de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles.

Le CCEK soumet dans le présent document ses commentaires sur le projet de loi n° 65, Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective.

Pour joindre le CCEK

Par courriel :

keac-ccek@krg.ca

Par la poste :

Secrétariat du CCEK

C. P. 930

Kuuujuaq (Québec) J0M 1C0

Par téléphone :

819-964-2961, poste 2287

Par fax :

819-964-0694

Introduction

Le Nunavik est le territoire le plus septentrional de la province de Québec. Situé au nord du 55^e parallèle, il a une superficie de 507 000 km² (Carte 1) et compte 13 188 habitants, dont environ 90 % sont inuits (Statistique Canada, 2017). La population vit dans 14 villages nordiques répartis le long des côtes de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava. À la limite méridionale du Nunavik se trouvent également les terres et le village de la Nation naskapie de Kawawachikamach qui compte plus de 1 000 membres. En vertu du chapitre 24 de la CBJNQ et du chapitre 15 de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), les Inuits et les Naskapis peuvent pratiquer leurs activités de chasse, de pêche et de trappage sur l'ensemble du territoire du Nunavik. En vertu de la CNEQ, la Nation naskapie de Kawawachikamach dispose d'un territoire exclusif de chasse, de pêche et de trappage qui s'étend sur 4 144 km². Dans la portion de ce territoire située au nord du 55^e parallèle, le chapitre 23 de la CBJNQ s'applique. Kawawachikamach est le seul village de la région à être accessible par transport ferroviaire. Les 14 villages nordiques sont, pour leur part, accessibles uniquement par voie aérienne ou par voie maritime lorsque les eaux sont libres de glace. Dans un tel contexte, l'élaboration d'initiatives de gestion des matières résiduelles adaptées à la région est freinée par le manque de ressources, les coûts élevés du transport et l'accès limité à des programmes de financement adaptés au nord.

Au Nunavik, l'ARK déploie des efforts pour améliorer les pratiques de gestion des matières résiduelles dans la région. Elle a publié le *Plan de gestion des matières résiduelles du Nunavik* (PGMRN) pour la période 2015-2019, lequel a été élaboré en fonction de facteurs et d'objectifs régionaux et communautaires. En 2019, l'ARK a produit un bilan de mise en œuvre du PGMRN afin d'assurer la poursuite des efforts d'amélioration de la gestion des matières résiduelles au Nunavik et de mettre à jour le document. L'ARK procède actuellement à l'élaboration du PGMRN pour la période 2021-2027, lequel tient compte des principes de protection de l'environnement que sont la réduction, la réutilisation, le recyclage et la valorisation des matières résiduelles.

Par l'entremise du PGMRN, l'ARK participera également à l'élaboration de méthodes de gestion pour le Nunavik en fonction des concepts de développement durable, fournira de l'assistance technique pour améliorer les points de dépôt existants et aménager de nouveaux points de dépôt pour les produits visés par le Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises (responsabilité élargie des producteurs) et offrira du soutien aux détaillants de la région afin qu'ils se conforment au système de consigne modernisé du gouvernement du Québec.



Carte 1 : Carte du Nunavik (Société Makivik, 1995)

Commentaires généraux

Le CCEK a examiné avec un vif intérêt le projet de loi n° 65, Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective. Il reconnaît l'intention du gouvernement du Québec de moderniser les systèmes de consigne de contenants de boissons et de collecte sélective selon une approche de responsabilité élargie des producteurs. Le CCEK reconnaît également le pouvoir que donne le projet de loi au gouvernement de confier la responsabilité d'élaborer, de mettre en œuvre et de financer lesdits systèmes à un organisme de gestion désigné (OGD) par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ou RECYC-QUÉBEC, qui agira à titre de gestionnaire.

Les modifications proposées dans le projet de loi n° 65 font référence à de nombreuses reprises aux « communautés autochtones représentées par leur conseil de bande ». À ce sujet, le CCEK rappelle que l'expression « conseil de bande » ne s'applique pas à la structure organisationnelle et administrative du Nunavik. Les instances dirigeantes de la région ont plutôt été créées en vertu de la CBJNQ et incluent les villages nordiques, les corporations foncières, l'ARK et la Société Makivik. Selon l'article 408 de la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, l'ARK est une municipalité au sens de la Loi sur la qualité de l'environnement. Il est important que cela soit pris en considération lors de l'élaboration ou de la restructuration des systèmes de gestion des matières résiduelles.

L'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement mentionne que le « gouvernement peut, par règlement, régir sur tout ou partie du territoire du Québec la récupération et la valorisation des matières résiduelles ». Le CCEK recommande l'application de ces règlements au Nunavik. Les deux systèmes promettent des avancées très importantes pour le Nunavik en matière de gestion des matières résiduelles, à la condition que les dispositions du projet de loi n° 65 et les règlements qui en découleront couvrent l'ensemble du Québec, ne permettent pas d'exceptions ou des méthodes de gestion discriminatoires, tiennent compte des coûts d'exploitation élevés au Nunavik et incluent un volet de surveillance solide et transparent.

De plus, considérant que les projets de développement réalisés à l'extérieur des limites municipales au Nunavik, tels que les activités minières, génèrent une grande quantité de matières résiduelles, le CCEK recommande que la portée du projet de loi n° 65 soit étendue pour inclure ces activités.

Système de collecte sélective

Actuellement, il n'y a pas de système de collecte sélective au Nunavik. Les matières résiduelles résidentielles et non résidentielles ne sont pas triées à un point de dépôt ou à une installation au lieu d'enfouissement local. Bien que quelques initiatives de collecte et de recyclage aient été réalisées dans certains villages, les articles plus volumineux, tels que les véhicules hors d'usage et les électroménagers, continuent de s'accumuler dans les lieux d'enfouissement locaux. Selon le PGMNRN, la région du Nunavik produit annuellement 15 742 t. de matières résiduelles, soit 1,112t./habitant. Il est à noter que les résidus de construction, de rénovation et de démolition, qui représentent presque 50% des matières résiduelles, incluent les encombrants, qui se retrouvent en quantités importantes dans les lieux d'enfouissement en milieu nordique (LEMN), faute de service de réparation et de récupération.

La plupart des matières résiduelles, peu importe le type, sont brûlées conformément aux exigences du Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles : « [I]es matières résiduelles combustibles déposées dans les LEMN doivent être brûlées au moins 1 fois par semaine, lorsque les conditions climatiques le permettent ». Cependant, le brûlage à ciel ouvert des matières résiduelles est devenu une méthode de gestion de moins en moins adéquate, particulièrement dans les communautés les plus grandes de la région où les quantités de matières résiduelles excèdent la capacité de brûlage efficace des lieux d'enfouissement locaux. Les contraintes climatiques et géophysiques uniques de chaque village nordique contribuent également au problème du brûlage hebdomadaire obligatoire (risques pour la sécurité et la santé publiques, causés notamment par la fumée dans les communautés et des intrusions fauniques). Par conséquent, le CCEK souligne l'importance de la récupération et de la valorisation des matières résiduelles afin de réduire le volume des matières destinées aux lieux d'enfouissement en milieu nordique pour y être brûlées en raison de l'obligation prévue dans le règlement susmentionné.

En outre, les entreprises qui mettent sur le marché les catégories de produits actuellement visées par la responsabilité élargie des producteurs doivent assumer les coûts de collecte et de transport et établir des points de dépôt dans toutes les communautés du Nunavik. Or, il n'y a que 6 des 14 communautés qui participent activement au système de collecte. Par conséquent, l'organisme visé dans l'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement et qui se verra confier les responsabilités de l'élaboration et de la mise en œuvre, à titre de mesure, d'un système de récupération et de valorisation des matières résiduelles devra être bien informé du taux de récupération des produits actuellement visés par la responsabilité élargie des producteurs au Nunavik. Comprendre les réussites et les lacunes/limites de la mise en œuvre de la responsabilité élargie des producteurs dans la région peut grandement aider à la mise en place d'un système plus efficace qui oblige les entreprises, par l'entremise de leur OGD, d'offrir des services de récupération efficaces, adaptés et gratuits aux Nunavimmiuts.

À ce sujet, le paragraphe 5 de l'article 53.30.3 permet au gouvernement de prescrire « les obligations, les droits et les responsabilités » des ODG. Cette disposition est l'occasion de renforcer les obligations de reddition de comptes pour les régions isolées, comme le Nunavik, et de mettre en place des mécanismes transparents de conformité et de surveillance pour s'assurer que les OGD respectent la réglementation et offrent les mêmes services au Sud qu'au Nunavik.

Système de consigne

L'article 53.30.2 proposé dans le projet de loi n° 65 mentionne qu'un règlement sera établi afin d'obliger certaines personnes à élaborer, à mettre en œuvre et à soutenir financièrement, à titre de mesure, un système de consigne. Actuellement, la récupération des contenants de boissons consignés dans la région implique les magasins de détail¹ qui offrent des services de collecte conformément à la Loi sur la vente et la distribution de bière et de boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique. Bien que ces détaillants retournent des contenants de boissons

¹ Au Nunavik, les magasins Northern, présents dans chaque communauté, appartiennent et sont exploités par la Northwest Company, une société située à l'extérieur de la province. Certains produits vendus dans les magasins Northern proviennent également de l'extérieur de la province. Le CCEK est d'avis que ces produits devraient être considérés comme des matières acceptables dans le cadre du système de consigne modernisé.

consignés à des recycleurs chaque année (14.3M entre 2015 et 2018, selon *Boissons Gazeuses Environnement*), l'entretien de l'équipement de compactage ainsi que l'entreposage et l'expédition des contenants de boissons consignés coûtent cher et sont complexes à coordonner. Les recettes générées par la consigne ne couvrent pas entièrement les coûts d'exploitation.

Lors de la réunion de février 2020 du Groupe de travail sur la gestion des matières résiduelles au Nunavik, le CCEK et l'ARK ont fortement recommandé à RECYC-QUÉBEC qu'un projet pilote dans le cadre de la modernisation du système de consigne soit réalisé dans une communauté du Nunavik. Un tel projet pilote permettrait aux détaillants, aux producteurs et à l'organisme de gestion désigné d'avoir une meilleure compréhension des infrastructures, des ressources humaines, des installations d'entreposage et du cadre financier nécessaires pour mettre en œuvre le système modernisé dans un contexte nordique.

Contrats

Les deuxième et quatrième paragraphes des articles 53.30.1 et 53.30.2 proposés dans le projet de loi n° 65 mentionnent les conditions et les modalités applicables à un contrat conclu avec un organisme de gestion désigné visé par règlement. Le CCEK profite de l'occasion pour souligner l'importance que les règlements qui seront adoptés prennent en considération que les conditions et les modalités de ces contrats soient adaptées au contexte du Nunavik.

L'organisme de gestion désigné devra prendre en considération divers facteurs tels que l'entreposage à long terme, les infrastructures et l'équipement adaptés au climat nordique, la protection contre les animaux nuisibles, le contrôle de l'accès public et les coûts élevés du transport maritime. Le CCEK recommande que tout contrat soit minutieusement examiné par les autorités régionales avant d'être conclu.

En outre, l'article 53.30.3 proposé dans le projet de loi n° 65 autorise le gouvernement à établir dans un règlement les modalités du transfert de la responsabilité de l'élaboration d'un système à un organisme de gestion à but non lucratif ainsi que les obligations d'un tel organisme en vertu de ladite responsabilité. Le CCEK considère l'élaboration d'un tel règlement ainsi que des contrats qui en découleront comme une occasion d'entamer un dialogue entre tous les acteurs en vue de favoriser de solides collaborations et d'appliquer des solutions viables. Le CCEK est d'avis que les organismes de la région devraient faire partie du partage de l'information et des phases d'élaboration de ces deux systèmes et, par conséquent, recommande que des représentants du CCEK soient invités à participer au Groupe de travail n° 4 du MELCC – Changement légaux et réglementaires et modalités d'application particulières.

Le CCEK comprend également que l'article 53.30.4 proposé dans le projet de loi n° 65 autorise le gouvernement à conclure une entente avec toute communauté autochtone qui décide d'élaborer et de mettre en œuvre tout ou partie d'un système de collecte sélective sur son territoire. Au Nunavik, nous sommes d'avis que la mise en œuvre asymétrique de ces systèmes ne fera que créer des exceptions, compliquera de manière importante leur gestion et ne profitera pas aux communautés du Nunavik dans leur ensemble.

Conclusion

Le CCEK tient à souligner que le projet de loi n^o 65 ne doit pas permettre d'exempter les entreprises de desservir des régions telles que le Nunavik en raison des coûts élevés d'exploitation et de la complexité de la logistique. La mise en œuvre des systèmes modernisés de consigne de contenants de boissons et de collecte sélective dans cette région devrait plutôt être le fruit d'un effort concerté entre l'ARK, les villages nordiques, les organismes de gestion désignés, RECYC-QUÉBEC et le gouvernement du Québec afin que des mesures adaptées et des ressources financières adéquates soient considérées.

Le CCEK espère que toutes les modifications du projet de loi tiendront compte des particularités des communautés autochtones, nordiques ou isolées et que tant les services que les budgets alloués seront adaptés en conséquence.

Enfin, le CCEK recommande également que le gouvernement organise, si possible, une visite et des audiences publiques dans la région dans le cadre des consultations prévues en 2021.