

Commentaires
du Regroupement vigilance hydrocarbures Québec
sur le projet de modification
du Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises
publié dans la partie 2 de la Gazette officielle du Québec
le 13 octobre 2021

Déposés le 25 novembre 2021

Né en 2010 de la lutte contre l'extraction du gaz de schiste dans la vallée du Saint-Laurent, le [Regroupement vigilance hydrocarbures Québec](#) est aujourd'hui le plus important réseau de groupes citoyens au Québec. Le Regroupement fédère un grand nombre de comités membres disséminés sur le territoire québécois, de la Montérégie au sud jusqu'au Saguenay et l'Abitibi au nord, des Îles-de-la Madeleine à l'est jusqu'à Gatineau à l'ouest.

Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises (le Règlement)

Projet de modification publié dans la partie 2 de la Gazette officielle du Québec le 13 octobre 2021

Les commentaires du Regroupement vigilance hydrocarbures Québec (RVHQ) portent sur les aspects suivants du projet de modification :

- L'ajout des appareils de réfrigération et de congélation de laboratoire
- Les modifications visant à favoriser l'accès du public aux renseignements relatifs au programme de récupération et à sa performance
- Le report et la modification des taux minimums de récupération
- La transformation du système de pénalité
- L'obligation que la récupération et la valorisation des produits s'effectuent dans le cadre d'un programme élaboré conformément à l'article 5

LES POINTS SAILLANTS :

Le RVHQ appuie l'intention du gouvernement du Québec d'assujettir au Règlement, par le projet de modification publié le 13 octobre 2021, d'autres appareils contenant des halocarbures.

Le RVHQ recommande que les entreprises qui ont un site Internet soient tenues de publier les renseignements prescrits par le paragraphe 5(8.1^o) sur leur site. L'obligation de prévoir un moyen de communication autre devrait s'appliquer aux entreprises qui n'ont pas de site Internet. Évidemment, les entreprises qui ont un site Internet pourraient utiliser, en plus de ce site, un autre moyen de communication.

Le RVHQ recommande qu'il n'y ait pas de report de l'atteinte des taux minimums en ce qui concerne les appareils contenant des halocarbures et que l'ensemble des pénalités continuent d'être versées au FPEDHÉ.

Le RVHQ recommande que la rédaction de l'article 8.1 proposé soit revue pour mentionner « au moyen d'un programme de récupération et de valorisation élaboré conformément à l'article 5 ou aux conditions fixées par une entente conclue en vertu du sous-paragraphe a du paragraphe 7 du premier alinéa de l'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2)

Le RVHQ recommande, en ce qui concerne la rédaction de l'article 8.1 proposé, que soit étudiée la possibilité d'interdire la possession d'un appareil en fin de vie autrement que dans le cadre d'un programme de récupération et de valorisation élaboré conformément à l'article 5 ou aux conditions fixées par une entente conclue en vertu du sous-paragraphe a du paragraphe 7 du premier alinéa de l'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

Le RVHQ recommande que soit mis sur pied un groupe d'inspecteurs bien formés et expérimentés dédiés à effectuer le contrôle d'application des dispositions du Règlement, en particulier de l'article 8.1 proposé.

L'AJOUT DES APPAREILS DE RÉFRIGÉRATION ET DE CONGÉLATION DE LABORATOIRE

Depuis 2019, certains appareils de réfrigération et de congélation conçus et destinés soit à un usage domestique, soit à un usage commercial ou institutionnel, de même que les climatiseurs, les thermopompes et les déshumidificateurs, ont été ajoutés aux produits assujettis au Règlement. L'importance d'assujettir de tels produits au Règlement tient au fait que leurs circuits de refroidissement et leurs mousses isolantes contiennent des halocarbures. À défaut de traiter adéquatement les appareils en fin de vie, d'importantes quantités d'halocarbures sont relâchées dans l'atmosphère. Ces halocarbures sont de puissants gaz à effet de serre et contribuent donc au réchauffement climatique. Dans un contexte de lutte aux changements climatiques, il est irresponsable de laisser ces halocarbures s'échapper dans l'atmosphère. **Le RVHQ appuie donc l'intention du gouvernement du Québec d'assujettir au Règlement, par le projet de modification publié le 13 octobre 2021, d'autres appareils contenant des halocarbures.** Il s'agit, pour reprendre les mots de l'analyse d'impact de la réglementation décrivant ce projet, des « appareils de réfrigération et de congélation servant à conserver ou à entreposer autre chose que des aliments ou des boissons, soit principalement ceux utilisés en laboratoire. »¹

LES MODIFICATIONS VISANT À FAVORISER L'ACCÈS DU PUBLIC AUX RENSEIGNEMENTS RELATIFS AU PROGRAMME DE RÉCUPÉRATION ET À SA PERFORMANCE

Depuis l'adoption du Règlement en 2011, la mise en oeuvre des programmes de récupération et de valorisation des produits visés par le Règlement n'a pas été un succès sur toute la ligne. À telle enseigne que lors de l'adoption des modifications de 2019, les entreprises avaient accumulé des « pénalités potentielles » de 23 300 000 \$, pénalités que le gouvernement a annulées. Ces pénalités potentielles découlaient du défaut de certaines entreprises de respecter les taux minimums de récupération et de valorisation fixés par le Règlement.²

La vigilance citoyenne est donc de mise pour ce qui est de l'application du Règlement. Pour l'exercer, il faut disposer de l'information pertinente. C'est un point sur lequel le RVHQ a insisté depuis 2020 dans sa correspondance avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministre. Le projet propose d'ajouter au Règlement, à l'article 5, une disposition aux termes de laquelle le programme de récupération et de valorisation d'une entreprise assujettie doit

8.1° prévoir un moyen de communication permettant de rendre publics annuellement les renseignements suivants et d'y avoir accès pour une période minimale de 5 ans :

Suit la liste des renseignements spécifiés dans ce paragraphe.

L'obligation de « prévoir un moyen de communication permettant de rendre publics » annuellement les renseignements énumérés au Règlement est libellée d'une façon qui laisse

¹ Analyse d'impact de la réglementation accompagnant la modification du Règlement en 2021 : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/reglement/recup-valor-entrepr/air-rep-202110.pdf>, page 35.

² Analyse d'impact de la réglementation accompagnant la modification du Règlement en 2019 : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/matieres/reglement/recup-valor-entrepr/air-rep201911.pdf>, page 9.

aux entreprises la possibilité de recourir à une variété de moyens pour les communiquer. Le moyen retenu par une entreprise pourrait être autre qu'électronique. Or, il serait très surprenant qu'une entreprise ne dispose pas d'un site Internet. Ainsi, GoRecycle Canada inc dispose d'un tel site. Rendre publics ces renseignements par le biais du site Internet de l'entreprise est sans doute le moyen de communication le plus usuel. C'est d'ailleurs ce moyen de communication que l'article 118.5.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* impose au ministre : « Le ministre publie avec diligence ces documents et ces renseignements sur le site Internet de son ministère. » **Le RVHQ recommande que les entreprises qui ont un site Internet soient tenues de publier les renseignements prescrits par le paragraphe 5(8.1^o) sur leur site. L'obligation de prévoir un moyen de communication autre devrait s'appliquer aux entreprises qui n'ont pas de site Internet. Évidemment, les entreprises qui ont un site Internet pourraient utiliser, en plus de ce site, un autre moyen de communication.**

Sur le plan de la rédaction, le RVHQ se demande pourquoi, dans la proposition de modification du paragraphe 1 de l'article 4 du Règlement, on continue de mentionner le « système » de récupération et de valorisation que doit mettre en oeuvre ou soutenir financièrement un organisme reconnu par RECYC-QUÉBEC, entre autres GoRecycle Canada inc. Dans les autres modifications proposées, on mentionne qu'un telle organisme doit mettre en oeuvre un « programme » de récupération et de valorisation. C'est le cas, par exemple, l'article 4.1 et à l'alinéa j) du paragraphe 8.1 de l'article 5.

LE REPORT L'ATTEINTE DES TAUX MINIMUMS DE RÉCUPÉRATION ET DE VALORISATION

Le Règlement fixe des taux minimums de récupération et de valorisation des appareils contenant des halocarbures. Il fixe aussi le rythme d'augmentation de ces taux. Or, comme l'indique le tableau ci-dessous, le projet propose de ralentir le rythme auquel le Règlement exige que l'augmentation des taux se produise. Évidemment, cela n'est pas sans conséquence sur l'année durant laquelle le taux minimum sera atteint, comme le montre aussi le tableau ci-dessous.

Appareils	Taux minimum à atteindre et année pour ce faire	Augmentation du taux minimum	Modification de l'augmentation du taux proposée	Conséquence sur l'année durant laquelle le taux minimum sera atteint
Appareils de réfrigération et de congélation conçus et destinés à un usage domestique	70% à compter de 2024	5% par année jusqu'à ce que le taux atteigne 90%	5% tous les 3 ans jusqu'à ce qu'il atteigne 90%	2036 au lieu de 2028
Appareils de réfrigération et de congélation conçus et destinés à un usage commercial ou institutionnel	35% à compter de 2026	5% par année jusqu'à ce que le taux atteigne 80%	5% tous les 2 ans jusqu'à le taux atteigne 50%, suivi d'une augmentation de 5% tous les 3 ans jusqu'à ce que le taux atteigne 80%	2050 au lieu de 2035

Appareils	Taux minimum à atteindre et année pour ce faire	Augmentation du taux minimum	Modification de l'augmentation du taux proposée	Conséquence sur l'année durant laquelle le taux minimum sera atteint
Les climatiseurs, les thermopompes et les déshumidificateurs	25% à compter de 2024	5% par année jusqu'à ce que le taux atteigne 70%	5% tous les 2 ans jusqu'à ce que le taux atteigne 50%, suivi d'une augmentation de 5% tous les 3 ans jusqu'à ce que le taux atteigne 70%	2046 au lieu de 2033

Le ralentissement du rythme d'augmentation des taux minimums de récupération et de valorisation aura évidemment un impact sur l'environnement et les changements climatiques. Pour ce qui est des changements climatiques, rappelons ce qu'en disait le ministère dans l'analyse d'impact réglementaire de 2019 :

« [...] les appareils de réfrigération, de congélation et de climatisation contiennent des substances émettant des GES dont le potentiel de réchauffement planétaire (PRP)² est de 1400 à 10 900 fois plus élevé que celui du CO₂. De plus, certains appareils (particulièrement les plus âgés) contiennent des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) et des GES encore plus puissants. La gestion de ces substances en fin de vie génère ainsi des inquiétudes liées aux changements climatiques. »³

Compte tenu de l'impact des émissions nocives des substances contenues dans ces appareils, on doit considérer ce ralentissement comme un recul inadmissible. Les entreprises visées ont été historiquement réticentes à être assujetties au Règlement.⁴ Elles n'ont pas mis en oeuvre leurs programmes de récupération et de valorisation à la date prévue par le Règlement. Elles ont obtenu du gouvernement du Québec qu'il tolère la situation et leur accorde une période de grâce.⁵ Ralentir le rythme d'augmentation des taux minimums n'est qu'un autre exemple de la difficulté d'imposer le mode d'opération au coeur du Règlement, c'est-à-dire la responsabilité élargie des producteurs (REP). Ajoutons, dans le cas des appareils contenant des halocarbures, que les taux minimums actuellement prévus ne commenceront à s'appliquer qu'en 2024 et 2026 et les augmentations en 2025 et 2027. Pourquoi est-on déjà si certain, au ministère, que les entreprises ne pourront relever ce défi ? Pourquoi déjà lancer la serviette ?

Ralentir l'augmentation des taux minimums de récupération et de valorisation apparaît encore plus inadmissible si on tient compte d'une autre modification proposée par le projet, soit celle concernant les pénalités relatives au défaut de se conformer à ces taux.

³ Ibid, page viii.

⁴ <https://www.aqmat.org/recyclage-vieux-frigos-payer-note/>

⁵ Annabelle Blais, Report demandé pour le recyclage des frigos : <https://www.journaldequebec.com/2020/07/17/report-demande-pour-le-recyclage-des-frigos>

LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE PÉNALITÉ

À l'heure actuelle, le Règlement prévoit que les pénalités encourues par les entreprises soient versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHÉ). Ce Fonds a été créé en 2017 et est sous la responsabilité du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques; entre autres, il vise « à appuyer la réalisation de mesures favorisant le développement durable. Il sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la sensibilisation et l'éducation de la population. »⁶

Si le projet de modification était adopté, il mettrait fin au versement des pénalités au FPEDHÉ. Les entreprises qui n'atteindraient pas les taux minimums, plutôt que de payer des pénalités, conserveraient les sommes en cause, mais auraient l'obligation de les investir dans leurs programmes de récupération et de valorisation. Ce changement est expliqué ainsi : d'une part, « Les pénalités versées au FPEDHE ne sont pas un gage d'investissement dans l'efficacité des programmes. »⁷ D'autre part,

Les pénalités versées au FPEDHE posent aussi un défi supplémentaire pour les responsables de programmes. Ces versements sont considérés comme un frein aux investissements nécessaires pour améliorer les programmes. Les sommes utilisées pour payer les pénalités pourraient plutôt être dépensées dans le but d'améliorer les taux atteints, comme des mesures d'ISÉ [information, sensibilisation, éducation] et de recherche et développement. D'ailleurs, parmi les provinces canadiennes qui ont un système de REP en place, le Québec est la seule qui impose des pénalités financières en cas de non-atteinte des objectifs.⁸

La transformation du système de pénalité nous paraît peu susceptible de faire progresser les taux de récupération et de valorisation. D'abord parce qu'on voit mal pourquoi le FPEDHÉ, dont le ministre est responsable, ne pourrait pas investir les pénalités dans l'efficacité des programmes. Ensuite parce que l'annulation des pénalités dont ont bénéficié les entreprises en 2019, pour des produits autres que les appareils contenant des halocarbures, n'ont pas davantage permis aux entreprises de se conformer aux taux minimums prescrits par le Règlement.⁹ Or, le ministère justifiait l'annulation de ces pénalités en faisant valoir que les entreprises « pourront par exemple employer ces sommes dans l'amélioration et la performance de leurs programmes. »¹⁰ Si tant est que les entreprises aient investi ces pénalités dans leurs programmes, on peut penser que cela n'est pas un gage d'amélioration. De plus, les entreprises peuvent disposer de sommes à investir dans leurs programmes si elles les améliorent et se conforment aux taux minimums de récupération et de valorisation. Ainsi, l'amélioration précède le bénéfice de ne pas avoir à payer de pénalités. On ne voit pas en quoi cela ne constituerait pas un incitatif à faire mieux.

⁶ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/ministere/fonds-protec-enviro-dom-hydrique-etat/index.htm>

⁷ Analyse d'impact de la réglementation, note 1, page 7.

⁸ Ibid., page 13.

⁹ Ibid.

¹⁰ Analyse d'impact de la réglementation, note 2, page vii.

Le changement proposé nous semble d'autant moins gage de succès que, comme nous l'avons noté précédemment, le projet de modification inclut un ralentissement de l'augmentation des taux minimums de récupération et de valorisation. Les entreprises devraient normalement être moins en défaut si les exigences sont différées. Cela devrait se refléter sur les sommes de pénalités et donc sur les sommes qu'elles auraient l'obligation de dépenser dans le but d'améliorer les taux atteints, pour reprendre les mots du ministère. En fin de compte, plutôt que de constituer un incitatif à l'investissement, les changements proposés constituent une diminution de l'effort exigé et une annulation permanente des « pénalités potentielles ».

Pour toutes ces raisons, le RVHQ recommande qu'il n'y ait pas de report de l'atteinte des taux minimums en ce qui concerne les appareils contenant des halocarbures et que l'ensemble des pénalités continuent d'être versées au FPEDHÉ.

L'OBLIGATION QUE LA RÉCUPÉRATION ET LA VALORISATION DES PRODUITS S'EFFECTUENT DANS LE CADRE D'UN PROGRAMME ÉLABORÉ CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 5

L'un des problèmes auxquels le projet de règlement veut remédier est le détournement des appareils en fin de vie vers ce que le ministère nomme, dans l'analyse d'impact réglementaire, des « réseaux parallèles »¹¹. Dans ces réseaux, le traitement des appareils en fin de vie est loin d'être complet. Les personnes impliquées dans ces réseaux ne s'intéressent qu'à une partie de ce qui compose ces appareils, plus souvent qu'autrement le métal qu'ils contiennent. Quant aux halocarbures du système de refroidissement et des mousses, ils se retrouvent dans l'atmosphère, alors que c'est ce qu'il s'agit d'éviter à tout prix.

Le détournement des appareils en fin de vie a une conséquence sur le succès de la solution que constitue l'application du Règlement aux appareils contenant des halocarbures. Dans la mesure où les personnes qui sont impliquées dans ces réseaux parallèles ont des coûts évidemment moindres que ce qu'exige la récupération et la valorisation adéquates des appareils en fin de vie, elles font une concurrence déloyale au programme mis en oeuvre conformément au Règlement. Cela a un impact sur la capacité des entreprises assujetties au Règlement, et donc aussi de l'organisme GoRecycle Canada inc, d'atteindre les taux de récupération et de valorisation fixés par le Règlement.¹² Tant que cette concurrence sévira, il y a un risque, peu importe les taux fixés, ceux-ci restent inatteignables. Mettre un terme à cette concurrence est importante pour le succès de l'application du Règlement.

Le projet de modification propose, à cet égard, d'ajouter l'article 8.1 au Règlement :

8.1 Nul ne peut récupérer ou valoriser un produit visé par le présent règlement, ou en confier la récupération ou la valorisation, autrement qu'au moyen d'un programme de récupération et de valorisation élaboré conformément à l'article 5.

Le RVHQ s'interroge sur deux aspects de la rédaction de l'article 8.1 proposé.

¹¹ Note 1, page 2.

¹² Conversations avec Jules Foisy Lapointe, directeur général de GoRecycle Canada inc, les 10 septembre et 22 novembre 2021, selon qui 200 000 appareils sont ainsi détournés chaque année. Cela représenterait 80 % des appareils.

Le premier aspect de la rédaction de l'article 8.1 proposé sur lequel le RVHQ s'interroge a trait au passage où on énonce que la récupération ou la valorisation ne peut être faite autrement qu'au moyen d'un programme de récupération et de valorisation « élaboré conformément à l'article 5 ». Il nous semble que cela ne tient pas compte de ce qu'une entreprise peut devenir membre d'un organisme reconnu par RECYC-QUÉBEC. Dans ce cas, elle sera exemptée de certaines obligations prescrites par le Règlement et le programme de récupération et de valorisation sera mis en oeuvre conformément à l'entente passé entre RECYC-QUÉBEC et l'organisme reconnu, par exemple GoRecycle Canada inc. Pour cette raison, **le RVHQ recommande que la rédaction de ce passage soit revue pour mentionner « au moyen d'un programme de récupération et de valorisation élaboré conformément à l'article 5 ou aux conditions fixées par une entente conclue en vertu du sous-paragraphe a du paragraphe 7 du premier alinéa de l'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) ».**

Deuxièmement, il y a cette interdiction : « Nul ne peut récupérer ou valoriser ». Il s'agit d'une infraction. Pour prouver qu'une personne a récupéré ou valorisé un appareil contrairement au Règlement, il faudra prouver que cette personne a effectivement récupéré ou valorisé un appareil. Or, peut-on dire que les personnes qui opèrent dans les réseaux parallèles récupèrent ou valorisent un appareil ? Par exemple, extraire seulement le métal d'un appareil peut-il être considéré comme de la récupération ou de la valorisation dans le contexte du Règlement ? Dans la négative, il n'y aura pas d'infraction. La disposition n'aurait aucun impact sur le problème qu'elle est destinée à contribuer à régler. **Le RVHQ recommande que soit étudiée la possibilité d'interdire la possession d'un appareil en fin de vie autrement que dans le cadre d'un programme de récupération et de valorisation élaboré conformément à l'article 5 ou aux conditions fixées par une entente conclue en vertu du sous-paragraphe a du paragraphe 7 du premier alinéa de l'article 53.30 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).**

Outre la rédaction de l'article 8.1 proposé, le RVHQ insiste sur la nécessité que le contrôle des réseaux parallèles soit assuré par un déploiement conséquent d'inspecteurs bien formés et expérimentés. Autrement, une législation ou une réglementation reste lettre morte. Selon nos renseignements, il n'y a pas d'inspecteurs qui se consacrent à cette tâche présentement.¹³ **Le RVHQ recommande donc que soit mis sur pied un groupe d'inspecteurs dédiés à effectuer le contrôle d'application des dispositions du Règlement, en particulier de l'article 8.1 proposé.**

¹³ Conversation avec Jules Foisy Lapointe, directeur général de GoRecycle Canada inc le 22 novembre 2021; conversation avec Mathieu Fillion, de l'entreprise PureSphera, dans laquelle il a fait état du manque d'expérience des rares inspecteurs (« des stagiaires ») qui reçoivent pour mission de rendre visite aux « recycleurs » en tout genre.