

- ◆ *La commission d'enquête constate qu'en 2004, les concentrations d'amiante dans l'air ambiant dans la municipalité de Tring-Jonction et dans les villes de Montréal, de Québec, et de Thetford Mines montraient des différences importantes, alors que cette dernière se démarquait avec les concentrations les plus élevées.*
- ◆ *La commission d'enquête constate qu'il n'existe que des données parcellaires sur les concentrations atmosphériques d'amiante dans la ville de Thetford Mines, mais qu'elles montrent tout de même l'absence de diminution entre 1997 et 2004, malgré le ralentissement marqué des activités minières au cours de cette période.*
- ◆ **Avis** – *La commission d'enquête est d'avis que les concentrations atmosphériques d'amiante correspondant au bruit de fond devraient être établies de façon exhaustive par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans toutes les régions du Québec possédant un passif minier amiantifère et que la priorité devrait être accordée aux régions susceptibles d'accueillir des projets de valorisation de résidus miniers amiantés.*

5.4 La valeur limite d'exposition populationnelle

Comme largement décrit au chapitre 3, les organismes nationaux et internationaux s'entendent sur trois aspects concernant l'amiante :

- il est un cancérogène avéré chez l'humain;
- toutes ses formes sont reconnues comme étant cancérogènes;
- il n'existe aucun seuil d'exposition sécuritaire.

Dans ce contexte, et considérant que toutes les activités liées à la valorisation des résidus miniers amiantés pourraient entraîner une remise en suspension de fibres d'amiante dans l'air ambiant, il importe de mettre au point une approche permettant d'éviter que d'éventuels travaux, s'ils étaient autorisés, n'entraînent une augmentation de l'exposition des travailleurs et de la population susceptible de porter atteinte à leur santé.

Or, il n'existe au Québec aucune norme ni aucun critère pour l'exposition environnementale de la population aux fibres d'amiante dans l'air ambiant. C'est pourquoi, lors des séances de la première partie de l'audience publique, en décembre 2019, la commission d'enquête a demandé au MSSS qu'il évalue la possibilité de dériver une valeur limite d'exposition environnementale pour la population. Il a alors été convenu de tenir une rencontre intersectorielle réunissant le MSSS, le MELCC et la commission d'enquête « pour tenter d'établir un seuil relatif à une concentration atmosphérique maximale à laquelle la population pourrait être exposée » (M. Joseph Zayed, DT20.1, p. 2).

Au cours de cette rencontre, tenue à Québec le 26 février 2020, la commission d'enquête a rappelé aux participants des deux ministères toute l'importance du développement ou de l'adoption d'une ou de plusieurs valeurs de référence populationnelles dans le contexte

d'une éventuelle intensification de la valorisation des RMA. Pour la commission, « cette valeur ou ces valeurs de référence doivent être rigoureuses sur le plan scientifique, viables pour toutes les parties prenantes, gérables pour les ministères concernés en première ligne, et acceptables par la société civile » (M. Joseph Zayed, DT20.1, p. 2; DT21.1, p. 1).

Au début de cette rencontre, chacun des porte-parole des deux ministères a reconnu l'importance d'arriver à une entente. Celui du MELCC a souligné l'importance de la collaboration pour faire avancer les réflexions en vue du développement d'un critère. Il a également insisté sur l'importance de consacrer le temps nécessaire à l'acquisition des connaissances avant d'envisager l'élaboration de ce critère (M. François Houde, DT20.1, p. 5 et 6). Pour sa part, le porte-parole du MSSS a rappelé que ce mandat du BAPE et cette rencontre intersectorielle constituaient des priorités pour son ministère. Selon lui, cette rencontre devrait permettre de reconnaître et de considérer les effets potentiels des projets de valorisation des RMA sur la santé publique. Il a également précisé qu'une entente interministérielle permettrait de fixer avec soin une balise opérationnelle « puisqu'elle pourra avoir une influence profonde non seulement au regard des projets industriels, mais aussi dans la gestion des responsabilités municipales et sur la qualité de vie des résidents des régions les plus concernées » (M. Yves Jalbert, DT20.1, p. 6 et 7).

À l'issue de cette rencontre, la commission d'enquête a annoncé trois engagements fondamentaux du MELCC et du MSSS (M. Joseph Zayed, DT21.1, p. 1) :

- 1) indépendamment de tout projet de valorisation des RMA, il est nécessaire de réaliser une caractérisation adéquate et rigoureuse des concentrations relatives au bruit de fond dans l'air ambiant;
 - 2) tout projet de valorisation des RMA ne devrait en aucun cas entraîner un dépassement de la concentration atmosphérique relative au bruit de fond à proximité du lieu d'émission ou aux récepteurs sensibles;
 - 3) une entente doit être conclue entre les deux ministères pour que, dans le cadre de toute demande d'autorisation ministérielle pour un projet de valorisation des RMA, un avis soit demandé systématiquement au MSSS par le MELCC, alors que présentement ces avis sont plutôt demandés aux directions régionales de santé publique.
- ◆ *La commission d'enquête constate que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et celui de la Santé et des Services sociaux se sont entendus sur trois engagements en vue de baliser les projets éventuels de valorisation des résidus miniers amiantés.*

5.4.1 La caractérisation du bruit de fond

Ainsi, à l'issue de la rencontre intersectorielle, le premier engagement des deux ministères gravite autour de l'importance que soit réalisée une caractérisation adéquate et rigoureuse des concentrations atmosphériques d'amiante relatives au bruit de fond. Cet aspect avait d'ailleurs été soulevé lors de la rencontre sectorielle tenue le 14 janvier 2020, alors que

44 représentants du MELCC, du MSSS, du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), du ministère des Transports (MTQ), du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI), du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et de la CNESST avaient adopté à l'unanimité l'énoncé suivant :

La caractérisation du bruit de fond (concentration des fibres d'amiante dans l'air ambiant) doit être réalisée de façon à tenir compte des variations spatio-temporelles tout en utilisant la méthodologie la plus adéquate. Ceci permettrait d'assurer le suivi de l'exposition de la population aux fibres.
(DD5, p. 3)

Or, la dernière étude de suivi des concentrations atmosphériques d'amiante remonte à 2004, alors que le MELCC avait réalisé des échantillonnages sur une période de six mois dans quatre villes du Québec (Montréal, Québec, Thetford Mines et Tring-Jonction). Outre ce suivi et certains autres réalisés ponctuellement sur des haldes de RMA dans le cadre des projets de restauration (DQ8.3.5 à DQ8.3.9), aucun suivi ni aucune caractérisation systématique à long terme n'ont depuis été réalisés dans les régions ayant un passif minier amiantifère, même si l'exploitation des mines d'amiante s'est poursuivie durant quelques années pour finalement cesser en 2012.

Dans son rapport sectoriel déposé à la commission d'enquête en début de mandat, le MSSS avait fait de cette caractérisation une condition essentielle pour la réalisation de projets de valorisation des RMA. Il y indiquait que :

Des mesures de la concentration d'amiante dans l'air respiré par la population avant le début des activités (bruit de fond) et pendant les travaux de valorisation devront être effectuées par MET. Le programme de mesure de la qualité de l'air devrait se poursuivre pendant deux ans suivant la fin des travaux.
(PR4.1b, p. 31)

Cette condition a également été appuyée par les Directrices et Directeurs régionaux de santé publique du Québec qui précisait dans leur mémoire que cette caractérisation s'imposait et qu'il fallait « connaître ces concentrations dans les diverses parties du territoire et leurs fluctuations tout au long de l'année » (DM39, p. 9).

La commission d'enquête constate également ce manque de connaissances et la nécessité d'y pallier, et ce, dans toutes les régions du Québec possédant un passif minier amiantifère. Il importe que les caractérisations des concentrations atmosphériques d'amiante soient réalisées à brève échéance. Dans cette optique, la commission d'enquête note que le MELCC élabore actuellement un plan d'échantillonnage visant à déterminer les concentrations relatives aux bruits de fond régionaux et à amorcer un suivi, tant dans les régions amiantifères que non amiantifères, pour une période d'au moins un an (DQ28.1, p. 1).

Ainsi, si le gouvernement décidait d'intensifier la réalisation de projets de valorisation des RMA, leur impact sur la qualité de l'air pourrait être apprécié et même quantifié. Cela

permettrait également aux intervenants de santé publique d'évaluer en continu l'exposition de la population et d'estimer le risque potentiel sur leur santé.

Pour la commission d'enquête, la connaissance des concentrations atmosphériques relatives au bruit de fond dans les régions du Québec présentant un passif minier avec l'amiante est une condition *sine qua non* à l'intensification de la valorisation des RMA.

- ◆ *La commission d'enquête constate que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques est en processus d'élaboration d'un plan d'échantillonnage pour le suivi des concentrations atmosphériques d'amiante au Québec afin d'acquérir les connaissances permettant d'établir l'état de référence.*
- ◆ **Avis** – *La commission d'enquête appuie l'engagement des ministères de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et de la Santé et des Services sociaux sur la nécessité de réaliser, à brève échéance, une caractérisation des concentrations atmosphériques d'amiante relatives au bruit de fond, particulièrement pour les régions ayant un passif minier amiantifère.*

5.4.2 Le respect des concentrations relatives au bruit de fond

Quant au deuxième engagement précisant que tout projet de valorisation des RMA ne devrait en aucun cas entraîner un dépassement de la concentration atmosphérique relative au bruit de fond à proximité du lieu d'émission ou aux récepteurs sensibles, il rejoint également un énoncé adopté à l'unanimité lors de la rencontre sectorielle du 14 janvier 2020 tenue avec les représentants de sept ministères et de la CNESST :

Dans le respect des valeurs d'exposition admissibles, tout doit être mis en œuvre pour éviter le plus possible la remise en suspension dans l'air des fibres d'amiante.
(DD5, p. 2)

Tant l'engagement que l'énoncé convergent avec le principe ALARA (As Low As Reasonably Achievable) visant à limiter l'exposition au niveau le plus bas raisonnablement possible. Actuellement au Québec, ce principe est appliqué pour les travailleurs alors qu'il est intégré à l'article 42 du RSST, qui exige une exposition réduite au minimum pour une substance reconnue ou soupçonnée être cancérigène pour l'humain.

Ce deuxième engagement représente toutefois un grand défi dans l'interprétation des termes « lieu d'émission » et « récepteurs sensibles ». Il appartiendra donc au MELCC et au MSSS de les définir tout en s'assurant que les lieux d'émission soient localisés le plus près possible de la source même de l'émission et que les récepteurs sensibles soient les plus inclusifs possible. Ils devraient notamment intégrer les résidences à proximité du lieu des travaux ainsi que les écoles, les hôpitaux et les foyers pour personnes âgées.

Par ailleurs, dans une optique de gestion des risques, le MSSS, par des avis formulés par les directions de santé publique sur des projets en région, recommandait une distance séparatrice de 1 000 m entre le lieu d'un projet et les résidences limitrophes ou le périmètre

urbain (DB1.10, p. 1). Cette recommandation est d'ailleurs l'une des conditions à la mise en œuvre de projets de valorisation formulées par le MSSS dans son rapport sectoriel (PR4.1, p. 29). En réalité, cette distance séparatrice émane du document d'orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire (OGAT) consacré à l'activité minière et intitulé : Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire (MAMOT, 2016).

En vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) (RLRQ, c. A-19.1), les MRC ont maintenant « la possibilité de délimiter dans [leur] schéma d'aménagement et de développement des territoires incompatibles avec l'activité minière » (MAMOT, 2016, p. 2). Ainsi, l'OGAT consacrée à l'activité minière permet aux MRC de délimiter une bande de protection d'au plus 1 000 m autour des périmètres d'urbanisation ou d'au plus 600 m autour des regroupements d'activités à caractère résidentiel délimités en tant que territoires incompatibles avec l'activité minière. Cette disposition a pour buts de protéger les activités sensibles, de réduire au minimum les conflits d'usages et de favoriser le bien-être des populations (DB3.5, p. 3; MAMOT, 2016, p. 8).

Cependant, cette OGAT et ce pouvoir ne concernent que les activités d'exploration et d'exploitation minières visées par la *Loi sur les mines* (RLRQ, c. M-13.1) faisant l'objet de titres miniers, excluant d'emblée les activités liées à l'amiante ou aux résidus miniers qui n'ont aucun titre minier actif. Comme le précisait le MAMH, « par conséquent, l'exercice de ce pouvoir facultatif par les MRC, incluant la bande de protection de 1 000 mètres ou de 600 mètres, ne vise ni l'amiante, ni les [RMA], ni les haldes de [RMA] » (DB3.5, p. 3).

La LAU prévoit également des pouvoirs réglementaires pour les MRC et les municipalités locales afin d'encadrer et de gérer la valorisation des RMA. Cet encadrement s'exerce notamment par la planification des espaces industriels, l'identification de sources de contraintes anthropiques, la localisation des activités contraignantes et l'implantation de mesures d'atténuation des nuisances pour les usages sensibles du territoire (distance séparatrice, réciprocité, zone tampon, zone boisée, etc.). À cet égard, le MAMH indique que « pour l'instant, les pouvoirs et outils en aménagement du territoire donnent la latitude nécessaire au milieu municipal pour encadrer les RMA » (DB3.6, p. 1). Cependant, dans son rapport sectoriel, le Ministère souligne qu'il est difficile d'anticiper les mesures nécessaires et appropriées aux types de projets qui pourraient être réalisés puisque les répercussions sur la santé et la sécurité publiques ne sont pas connues (PR4.3, p. 11).

Il semble ainsi évident que les instances municipales disposent des pouvoirs nécessaires pour encadrer d'éventuels projets de valorisation des RMA sur leur territoire. Le plus important pour la commission d'enquête consiste à ce que tout soit mis en œuvre pour éviter que l'exposition future de la population ne soit supérieure à ce qu'elle est actuellement et même en favoriser la réduction. À cet égard, le MELCC et le MSSS ont pris l'engagement de s'assurer que la réalisation d'un projet de valorisation ne devrait pas entraîner un dépassement des concentrations relatives au bruit de fond à proximité du lieu d'émission ou aux récepteurs sensibles. Conséquemment, il sera donc essentiel que les MRC mettent

en place ou imposent aux initiateurs de projets des mesures protectrices, comme par exemple une distance séparatrice, une zone tampon, une bande boisée ou un talus, afin d'assurer la santé et le bien-être du public.

Pour la commission d'enquête, le dernier défi lié à cet engagement réside dans le développement analytique qui permettrait de détecter de légères augmentations des concentrations atmosphériques d'amiante. En effet, il faudrait être en mesure de déceler toute variation des concentrations atmosphériques, fussent-elles minimales. À cet égard, un expert indiquait que « c'est sûr qu'il va falloir utiliser des équipements autres que ceux qui sont utilisés en hygiène du travail, et probablement revoir aussi le type d'échantillonneur, le type de substrat qui pourra être utilisé » (M. Martin Beauparlant, DT10, p. 53).

Cet aspect est névralgique pour la commission d'enquête. C'est pourquoi le MELCC devra s'assurer de développer les moyens techniques requis pour permettre un suivi rigoureux des concentrations atmosphériques d'amiante, et ce, très rapidement, afin que cet aspect n'hypothèque pas la réalisation d'éventuels projets. À cet égard, le Ministère a indiqué à la commission d'enquête qu'un groupe de travail avait été formé pour développer une méthode combinant l'échantillonnage et l'analyse des fibres d'amiante dans l'air ambiant dont la limite de détection pourrait être suffisamment faible pour soutenir le développement d'un critère de qualité de l'atmosphère (DQ28.1, p. 1).

- ◆ *La commission d'enquête constate que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministère de la Santé et des Services sociaux ont convenu que le seuil de qualité de l'air à ne pas dépasser en présence d'éventuels projets de valorisation de résidus miniers amiantés correspond à la concentration relative au bruit de fond.*
- ◆ **Avis** – *La commission d'enquête est d'avis que l'entente intervenue entre le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministère de la Santé et des Services sociaux visant à éviter que tout projet de valorisation des résidus miniers amiantés ne puisse entraîner une hausse des concentrations atmosphériques d'amiante actuelles est cruciale pour la protection de la santé des populations résidant à proximité des lieux de réalisation d'éventuels projets.*
- ◆ **Avis** – *Dans la mesure où le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministère de la Santé et des Services sociaux se sont entendus pour que les éventuels projets de valorisation des résidus miniers amiantés n'augmentent pas les concentrations atmosphériques d'amiante actuelles aux récepteurs sensibles, des mesures protectrices devraient être exigées des initiateurs par les municipalités régionales de comté concernées.*
- ◆ **Avis** – *Considérant les limites de détection des instruments utilisés pour mesurer les concentrations atmosphériques d'amiante, la commission d'enquête estime que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques devrait consacrer d'importants efforts pour la détection de toute augmentation pouvant découler des projets de valorisation des résidus miniers amiantés, fusse-t-elle minime.*

5.4.3 La consultation du MSSS pour tout projet de valorisation des résidus miniers amiantés

Enfin, le MELCC et le MSSS ont convenu de conclure une entente afin que, pour toute demande d'autorisation ministérielle relative à un projet de valorisation des RMA, un avis soit systématiquement demandé au MSSS par le MELCC, alors que présentement ce sont plutôt les directions régionales de santé publique qui sont sollicitées.

Actuellement, la valorisation des RMA est permise au Québec. Toutefois, tout projet industriel de valorisation de ce minerai doit recevoir les autorisations nécessaires du MELCC, et ce, dans le respect de la LQE et de ses règlements, dont le RAA. Les demandes d'autorisation ministérielle en vertu de l'article 22 de la LQE sont acheminées, pour analyse, à la direction régionale du MELCC responsable du territoire concerné par le projet. Lors de la rencontre sectorielle, un représentant du MELCC mentionnait que, « dans un processus d'autorisation en vertu de [l'article] 22, il n'y a pas d'obligation, là, systématique de consulter d'autres ministères, bien que quand ça s'applique on le fait » (M. Alain Boutin, DT9, p. 147). À ce jour, lorsque la direction régionale du MELCC reçoit une demande d'autorisation pour un projet de valorisation des RMA, elle l'achemine pour avis à la direction de santé publique de sa région. Comme l'indiquait le MELCC, bien que cette démarche ne soit pas obligatoire, « au niveau de l'amiante, on fait systématiquement la consultation de la Direction de la santé publique » (M. Alain Boutin, DT9, p. 147). Actuellement :

Le ministre [responsable de l'environnement] avise le ministre de la Santé et des Services sociaux lorsque la présence d'un contaminant dans l'environnement est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain. Il peut également aviser le ministre de la Sécurité publique et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation s'il le juge opportun. (LQE, art. 124.6)

Si le projet soumis respecte les orientations en vigueur, le MELCC procède ensuite à la délivrance d'une autorisation ministérielle, avec ou sans conditions.

Ainsi, même si les directions régionales de santé publique sont actuellement consultées pour les projets de valorisation de RMA, la commission d'enquête comprend que le MSSS souhaite harmoniser leurs évaluations à l'échelle du Québec en étant l'interlocuteur auprès du MELCC. Le porte-parole du MSSS précisait d'ailleurs que « l'objectif était d'éviter qu'il y ait des projets, comme il y a présentement en Estrie, qui, dans l'évaluation a été réglée au niveau régional. On considère qu'un projet de cette envergure était d'intérêt national » (M. Yves Jalbert, DT9, p. 142).

- ◆ *La commission d'enquête constate que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministère de la Santé et des Services sociaux ont convenu de conclure une entente pour que ce dernier soit systématiquement consulté pour tous projets de valorisation des résidus miniers amiantés alors que présentement ce sont plutôt les directions régionales de santé publique qui sont sollicitées.*

- ◆ **Avis** – *La commission d'enquête est d'avis que la conclusion d'une entente entre le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le ministère de la Santé et des Services sociaux pour que ce dernier puisse émettre systématiquement un avis sur tous projets de valorisation de résidus miniers amiantés est avantageuse puisqu'elle permettrait d'harmoniser les orientations et les recommandations à l'échelle du Québec.*

Considérant la toxicité de l'amiante, il est important pour la commission d'enquête que ce nouveau critère A ne se traduise pas par un allègement des obligations qui puisse accroître ultimement l'exposition de la population. De plus, la commission d'enquête note un manque de cohérence quant aux sols contaminés qui sont inscrits au registre foncier et au RTC. En raison du risque qu'ils représentent pour la santé humaine, les sols contenant de l'amiante, même à des niveaux de traces, ne sont pas gérés de la manière usuelle selon la grille de gestion des sols excavés du Guide d'intervention. De plus, ces sols sont nommément exclus de tous projets de valorisation des sols faiblement contaminés et sont encadrés par le régime d'autorisation ministérielle (DQ8.3, p. 3). L'objectif du registre foncier et du RTC étant d'améliorer la gestion des terrains contaminés et l'accessibilité de l'information au public, l'inscription des terrains contaminés à l'amiante permettrait une traçabilité de ces derniers en respect de nombreux principes de développement durable, notamment, celui de la *Santé et qualité de vie*, celui de la *Prévention*, celui de l'*Accès au savoir* ainsi que celui de la *Protection de l'environnement* auxquels adhère la Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés : Plan d'action 2017-2021 (MDDELCC, 2017b, p. 7). La commission d'enquête souligne que les sols de la région de Thetford Mines spécifiquement font déjà l'objet d'une gestion particulière qui sera abordée à la section suivante.

- ◆ *La commission d'enquête constate que l'amiante n'est pas inclus à la liste de contaminants des annexes du Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains, mais que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques peut, en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, exiger une caractérisation pour les sols contenant de l'amiante puisqu'ils représentent un risque pour la santé humaine ou pour l'environnement.*
- ◆ *La commission d'enquête constate que tous les projets de valorisation de sols contenant de l'amiante doivent être soumis à une autorisation ministérielle et ne peuvent se prévaloir du régime simplifié de la déclaration de conformité prévu à la Loi sur la qualité de l'environnement.*
- ◆ *La commission d'enquête constate que les sols contenant de l'amiante ne font pas l'objet d'un avis de contamination au registre foncier et ne sont pas inventoriés dans le répertoire des sols contaminés. Ces sols ne font ainsi l'objet d'aucune mesure de traçabilité publique par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.*
- ◆ **Avis** – *La commission d'enquête estime que, puisque les répercussions sur la santé sont bien établies et démontrées, les sols contaminés à l'amiante devraient faire l'objet d'un avis de contamination inscrit au registre foncier et être inventoriés au registre des sols contaminés.*
- ◆ **Avis** – *En raison de la toxicité de l'amiante, la commission d'enquête est d'avis que le développement actuel d'un nouveau critère A pour l'amiante dans les sols par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ne devrait pas se traduire par l'assouplissement des obligations.*