

Consultations particulières et auditions publiques sur
le projet de loi no 72, *Loi modifiant la Loi sur la qualité
de l'environnement et d'autres dispositions
législatives relativement à la protection et à la
réhabilitation des terrains.*



Mémoire du Regroupement national des conseils
régionaux de l'environnement du Québec

Pour la Commission des transports et de
l'environnement de l'Assemblée nationale

19 février 2002

Présentation de l'organisme

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) du Québec existent maintenant depuis plus de 25 ans. Présents aujourd'hui dans toutes les régions du Québec, ils ont le mandat fort important et pertinent de promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement de chacune des régions du Québec.

Ils œuvrent de façon remarquable, à chaque jour, pour accomplir le plus efficacement possible ce mandat, tel qu'en témoignent leurs actions et réalisations.

Les CRE sont aujourd'hui présents dans chacune des régions administratives du Québec et regroupent ensemble près de 1500 membres, soit 278 organismes environnementaux, 269 gouvernements locaux, 259 organismes parapublics, 144 corporations privées, 422 membres individuels et 92 autres organismes.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des conseils régionaux de l'environnement (CRE) et d'émettre des opinions publiques en leur nom. En regroupant et représentant ainsi l'ensemble des régions du Québec, il facilite les échanges d'expertise entre les régions, assure la diffusion de la vision particulière des CRE et encadre les relations avec les intervenants politiques, sociaux, économiques et environnementaux au niveau national.

Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.). De façon plus spécifique, le RNCREQ a pour objectifs de :

- Créer un lieu d'échange et de concertation des CRE sur tout sujet relié à la sauvegarde et à la protection de l'environnement;
- Contribuer au développement et à la promotion d'une vision globale du développement durable au Québec;
- Contribuer à ce que les CRE se dotent d'outils de concertation et d'éducation populaire relativement à l'environnement.

Intérêt des CRE pour le présent dossier

Les terrains contaminés ont toujours constitué pour les organismes de protection de l'environnement d'excellents exemples pour illustrer les liens étroits qui existent entre l'environnement et l'économie. Le lourd fardeau laissé par certaines activités commerciales et industrielles du passé démontre à quel point il est essentiel d'intégrer au départ les considérations d'ordre environnemental et social dans nos choix de nature économique. Le développement durable commande d'évaluer la rentabilité collective et à long terme de tout projet.

Au cours des deux dernières années, le Regroupement national des conseil régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a porté une attention particulière à la problématique des sols contaminés au Québec. L'intérêt pour ce dossier a été suscité par l'envergure qu'a récemment prise la problématique associée au transport, à l'enfouissement et au traitement de sols contaminés provenant d'autres pays (États-Unis) et d'autres parties du Canada dans quelques régions du Québec. Nous avons donc créé un comité de travail dans le but d'édifier des recommandations à l'intention du gouvernement du Québec. Les travaux de ce comité visent en outre à proposer des alternatives pour éviter que le Québec ne devienne le site de traitement et d'enfouissement de sols contaminés et de matières dangereuses pour l'Amérique du Nord. Nous sommes heureux d'avoir l'opportunité de partager avec vous cette expertise dans le cadre des auditions sur le projet de loi no 72.

Conformément à leur mission, les CRE veulent ainsi s'assurer que le gouvernement du Québec mettra en place les outils appropriés pour que la gestion des terrains contaminés au Québec respecte les principes du développement durable.

Rappelons que le RNCREQ est déjà intervenu en ce sens lors des auditions publiques et consultations particulières sur le projet de loi 156, tenues en janvier 2001. Le RNCREQ avait alors clairement manifesté son appui aux orientations prises par le ministère de l'Environnement dans le dossier des sols contaminés. Nous étions alors d'avis que le projet de loi 156 permettrait non seulement de réduire la contamination de nos terrains actuels, mais permettrait aussi d'envisager que les activités industrielles et commerciales en cours et futures pourraient se dérouler davantage dans une perspective de développement durable, garantissant aux populations actuelles environnantes, ainsi qu'aux générations futures, un environnement plus sain.

Le projet de loi no 72

A. Considérations générales

Le RNCREQ est satisfait que ce projet de Loi sur la protection et à la réhabilitation des terrains ait été remis à l'agenda réglementaire du gouvernement du Québec. Nous sommes toujours convaincus de l'importance de mettre en place des mesures afin d'assurer la protection de nos sols contre la contamination, et surtout, la responsabilisation des pollueurs à cet égard. Toutefois, considérant les modifications qui y ont été apportées depuis le printemps dernier, le RNCREQ est d'avis qu'il manque désormais certaines dispositions au projet de loi si l'on veut en faire un réel outil de développement durable.

En fait, bien qu'il assure de remettre dans les mains de ceux qui la provoque, ou qui en ont la charge, la responsabilité technique et financière de la réhabilitation des terrains contaminés par des activités commerciales ou industrielles passées et présentes, le projet de loi 72 n'offre pas suffisamment de mesures pour assurer une responsabilisation adéquate des pollueurs afin de prévenir la contamination future des terrains. Rappelons que le journal *Le Devoir* a récemment fait la démonstration que l'argent public sert encore aujourd'hui à couvrir jusqu'à 95 % des frais de décontaminations de terrains privés. Nous devons à tout prix utiliser l'opportunité que nous donne le projet de loi 72 pour enfin mettre en place des mesures assurant que plus jamais les citoyens n'aurent à déboursier pour la réhabilitation de terrains privés.

Ainsi, ce projet de loi devrait encadrer le démarrage des futures activités industrielles afin de nous permettre d'envisager un avenir sans nouveaux sols contaminés dans nos localités. Ce volet est complètement disparu du projet de loi 72. Comment le ministre entend-il responsabiliser les nouvelles entreprises? À notre avis, l'article 22 de la Loi québécoise sur la qualité de l'environnement ne peut à lui seul le permettre de façon satisfaisante.

Cela dit, nous sommes confiants qu'en y apportant des modifications mineures, que nous exposerons ci-après, le projet de loi 72 pourra adéquatement assurer la protection des sols québécois, tout en veillant à la réhabilitation des terrains qui ont déjà subi une contamination par le passé. Un projet de loi qui encadrera étroitement l'un des principes fondamentaux de la gestion environnementale ; le principe du pollueur-payeur.

B. Considérations spécifiques

Article 31.43

Nous comprenons la logique qui a conduit au retrait du pouvoir du ministre d'intervenir même lorsque les contaminants n'excèdent pas les valeurs fixées par le règlement. Les intéressés veulent pouvoir se sentir en sécurité juridique s'ils se conforment au règlement et c'est normal. Toutefois, il est tout aussi normal pour nous, qui défendons l'intérêt public, que les citoyens qui vivent à proximité de terrains contaminés puissent aussi être en sécurité à l'égard des risques pour leur santé même s'ils savent que les niveaux de contamination sont conformes au règlement. Le défi est donc de concilier ces deux intérêts. À notre avis toutefois, la sécurité de la population doit toujours primer sur la sécurité juridique des intéressés.

À notre avis, pour favoriser la plus grande sécurité juridique des intéressés, il faudrait que le règlement prévu à l'article 31.67 suive l'application du principe de précaution en étant le plus englobant possible :

- (1) par des valeurs de concentration minimales et très prudentes ;
- (2) par un éventail de contaminants le plus large possible ;
- (3) en facilitant l'ajout de nouveaux contaminants dès que leur potentiel de contamination sera connu.

Malgré tout, comme il serait utopique de penser réussir à tout prévoir compte tenu de la multitude de contaminants possibles, de la grande diversité d'activités susceptibles d'entraîner la contamination des terrains, et surtout de la grande variabilité spatiale au niveau de la fragilité des milieux, nous croyons que le ministre doit absolument pouvoir intervenir pour exiger la caractérisation et la réhabilitation d'un terrain même lorsque les contaminants n'excèdent pas les valeurs fixées par le règlement.

Oui à une plus grande sécurité juridique des intéressés, mais pas une sécurité absolue. Le ministre doit conserver le pouvoir d'intervenir pour assurer la sécurité de la population dans l'intérêt public.

31.43 (suite)

Cet article clarifie la notion de propriété en référant de façon plus juste à la notion de responsabilité réelle à l'égard de la contamination (le propriétaire, le locataire ou celui qui a la charge du terrain). Nous sommes en accord avec ces précisions.

Contrairement au projet de loi 156, trois (3) paragraphes ont été ajoutés ici afin d'exonérer, à juste titre, les intéressés qui sont en mesure de faire la preuve qu'ils ne sont pas responsables de la contamination. Nous croyons toutefois que les termes «*eu égard aux circonstances, aux usages ou au devoir de diligence*», «*avoir agi en conformité avec la loi*» et «*devoir de prudence et de diligence*» gagneraient à être davantage précisés. Nous sommes inquiets puisque à notre avis, ces termes sont sujets à de très larges interprétations qui pourraient éventuellement permettre à certains intéressés de se soustraire à leurs responsabilités alors qu'ils ont été manifestement négligents à l'égard de la protection du terrain dont ils avaient la garde ou le contrôle.

Articles 31.45 à 31.47

Ces articles précisent désormais qu'il sera possible de réhabiliter un terrain en maintenant les contaminants dans des concentrations supérieures aux normes réglementaires si certaines mesures sont prises. Une déclaration de restriction d'usage sera alors produite. Nous comprenons que cette restriction d'usage amène une perte de valeur des terrains ainsi que des charges et des obligations du propriétaire relatives à cette restriction, notamment pour en déterminer l'ampleur à la satisfaction du ministre. Ces articles impliquent néanmoins que, dans la Loi sur la qualité de l'environnement, il sera désormais reconnu que la contamination des terrains est tolérée (aucune référence n'est faite au degré de la contamination) à la condition première d'accepter de ne pas les utiliser pour des usages incompatibles.

Nous ne sommes pas d'accord avec le maintien sur place des contaminants en tant que méthode de réhabilitation. Notre désaccord est soulevé en regard des problèmes qui pourraient survenir au bout de quelques années. Qui sera responsable? À qui incomberont les coûts de décontamination qui pourraient survenir? Quels seront les paramètres pour accepter un plan de réhabilitation qui maintiendrait des contaminants? Y aura-t-il une restriction des types de contaminants admissibles ?

31.49 en moins

Le RNCREQ a le regret de constater le retrait de l'article 31.49 qu'on retrouvait dans le projet de loi 156. Celui-ci présentait un éventail de dispositions visant à assurer que les nouvelles

entreprises appartenant à certaines catégories d'activités s'assurent dès le départ de prendre en compte les responsabilités qui leur incombent eu égard à la contamination possible des terrains où se dérouleront leurs activités. La principale qualité de cet article est qu'il prévoyait des engagements et des garanties financières destinées à assurer l'application du plan de décontamination.

Comment exiger des garanties financières qui pourraient couvrir les frais engendrés par la décontamination ou le confinement des sols si une entreprise fait défaut de ses responsabilités ou fait faillite comme le faisait l'article 31.49. La loi 72 ne dit pas à qui incombera la responsabilité des sols ou de l'eau contaminés par ces sols après cessation des activités dans les prochaines décennies, si des changements survenaient, et ce, malgré les évaluations de risques toxicologiques et écotoxicologiques. Ces changements pourraient être causés, par exemple, par d'autres activités autour du site, des modifications climatiques, un changement d'écoulement des eaux, un déluge, un tremblement de terre etc... puisqu'il ne nous est plus permis d'éviter de l'envisager.

En outre, nous pensons que des garanties similaires devraient aussi être prévues afin d'éviter que des faillites virtuelles n'entraînent le transfert des éventuels coûts de décontamination à la collectivité. À l'instar de ce qui se fait déjà aux États-Unis (EPA), nous recommandons au ministre de se donner le pouvoir d'exiger des garanties financières auprès des entreprises actuelles et futures, et s'il le faut de considérer la création d'un fonds de décontamination entièrement financé par les entreprises.

L'exemple du programme Revi-Sols doit être pris en considération. Combien d'argent l'État doit-il actuellement investir pour décontaminer des terrains? À quand la fin de ces investissements? Quand la loi 72 le permettra est la bonne réponse.

L'article 31.52

Nous souhaitons savoir si cet avis doit contenir le plan de réhabilitation et les contaminants contenus dans les sols. Quelles seront les démarches qui suivront l'avis au propriétaire du fond voisins et au ministre?

L'article 31.55

Nous percevons ici une amélioration par rapport au projet de loi 156 puisque le texte intégral de tous les documents sera disponible et que les citoyens désireux d'intervenir pourront le faire directement auprès du ministre, par lettre, et ce, avant qu'il ait approuvé le Plan de réhabilitation. À

cet égard, il serait nécessaire que des délais soient clairement identifiés par un avis public dans les journaux locaux afin que les citoyens connaissent le temps qu'ils ont pour prendre connaissance des documents et pour se faire entendre auprès du ministre avant l'adoption du plan de réhabilitation.

L'article 31.65

Comment le gouvernement du Québec s'assurera-t-il de la justesse des informations qui lui seront remises par le promoteur ? Bien que le gouvernement accrédite des personnes, nous jugeons que, dans le cas de la contamination de certains produits reconnus pour leur toxicité élevée, l'échantillonnage doit se faire dans un cadre très restrictif. C'est le cas, en particulier, de la contamination par les organochlorés.

L'article 31.68,

Puisque les municipalités devront tenir une liste à jour de tous les terrains contaminés de leur territoire et que tous les avis sont également transmis au ministre (31.47), nous recommandons que le gouvernement du Québec constitue une liste nationale à partir des informations fournies par les entreprises. Ces informations devront toujours conserver un caractère public.

L'article 31,69

Également, nous recommandons que l'alinéa 5 de l'article 31.69 inclue un paragraphe g prévoyant le pouvoir du ministre de réglementer le contrôle du transport des sols contaminés. Cela permettra d'avoir un suivi sur le transport de sols contaminés, tel que cela était avant que le ministère de l'Environnement n'abolisse l'obligation des manifestes de transports. Il n'existe plus aucun registre de cette nature aujourd'hui. Mentionnons que nous avons été informés que des sols contaminés auraient été transportés avec des bennes à grains. Le règlement doit encadrer le transport pour éviter des telles aberrations .

C. Autre dispositions

i) Mouvements transfrontaliers

Le RNCREQ est particulièrement satisfait de voir que le ministre, notamment par l'article 31.97 alinéa 5, se donne le pouvoir d'encadrer le traitement, la récupération, la valorisation et l'élimination des sols contaminés.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les conseils régionaux de l'environnement du Québec sont fort inquiets face à la problématique de l'importation de sols contaminés pour des fins d'enfouissement et de traitement. C'est le cas du site d'enfouissement Horizon à Grande-Pile en Mauricie où plus de 12 000 tonnes de sols contaminés enfouis au cours de l'année 2000 provenaient des États-Unis. C'est aussi le cas Récupère-Sol, à Saint-Ambroise au Saguenay, où 99 % des sols traités par incinération proviennent d'autres provinces et des États-Unis et qui utilisent des publicités indiquant qu'ils traitent des sols contaminés au DDT, substances interdites au Québec. De même, Sherbrooke a aussi une entreprise (GSI) qui importe des sols contaminés des États-Unis.

À cet effet, nous constatons que le gouvernement du Québec a, depuis l'an passé, harmonisé l'ensemble de ses normes concernant les sols contaminés à celles des États-Unis et nous désirons féliciter ce changement qui était nécessaire et très attendu. Rappelons qu'il faut éviter de construire une économie basée sur le traitement de sols contaminés importés d'autres pays et provinces. La seule mise à niveau des normes aura pour effet, souhaitons le, de stabiliser ce marché, en rendant plus coûteux le transport, le traitement et l'enfouissement des sols contaminés d'outre-frontières. Soulignons que si notre monnaie devenait trop basse, il nous faudra envisager d'autres solutions.

ii) Transparence

Il nous apparaît impératif que les plans de réhabilitation de terrains soient accessibles rapidement à la population, et ce, avant même la fermeture d'un site. Actuellement, les citoyens n'ont comme seule alternative de faire une demande à la Commission d'accès à l'information si le gouvernement n'obtient pas le consentement de l'entreprise pour fournir les réponses aux questions demandées. Le temps de réponse est parfois très long, et dans le cas d'un refus, il doit y avoir recours devant la Commission d'accès à l'information, ce qui prend plus d'un an, généralement. Dans le cas de contaminations, de doutes ou d'enquêtes relativement à cette contamination, le temps de la disponibilité des réponses doit être défini. Il ne faut pas oublier que les citoyens, qui habitent autour des entreprises susceptibles de contaminer l'environnement voisin par leurs activités, ont le droit de connaître l'état de l'environnement dans lequel ils vivent. La transparence est un enjeu important quand on parle de contaminants en regard de la santé humaine et des écosystèmes.

iii) Traitement

La réglementation devra à notre avis favoriser les technologies de traitement « *in situ* », évitant ainsi la nécessité de construire des usines permanentes, donc de concentrer des produits contaminants au même endroit sur de longue période. Le traitement « *in situ* » présente un risque moins élevé de contamination et permet d'éviter le développement d'une économie autour du traitement de résidus (sols) contaminés, créant ainsi un incitatif à l'importation des sols contaminés d'autres pays pour rentabiliser les activités de centres de traitement.

Conclusion

Le RNCREQ réitère son appui en vue de l'adoption par le gouvernement du Québec du projet de loi 72 relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains.

Toutefois, pour assurer l'atteinte des objectifs poursuivis au départ, nous pensons que ce projet de loi devrait prévoir des mesures pour assurer une plus grande responsabilisation des futures entreprises. En outre, il faudrait que le ministre de l'Environnement ait le pouvoir d'exiger des garanties financières pouvant couvrir les frais engendrés pour la décontamination ou le confinement des sols si une entreprise fait défaut de ses responsabilités ou fait faillite.

Aussi, nous ne sommes pas d'accord avec le maintien sur place des contaminants en tant que méthode de réhabilitation. Si des problèmes survenaient au bout de quelques années, qui sera responsable et à qui incomberont les coûts de décontamination qui pourraient survenir ? C'est à ce moment que les garanties financières ou un fonds cotisé par les entreprises prend toute sa signification. Cette forme d'assurance garantit la responsabilité civile des entreprises, lesquelles pourraient autrement se soustraire à leur obligation par simple dissolution lorsqu'elles rencontrent trop de contraintes économiques ou environnementales. Le ministre doit prévoir des mécanismes de garanties financières qui proviennent des entreprises.