

CQDE.ORG

Consultation sur le projet de règlement  
modifiant le Règlement sur l'assainissement  
de l'atmosphère  
*Norme nickel*

# Commentaires

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU  
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

LE 18 février 2022

**Rédaction**

Anne-Julie Asselin

**En collaboration avec**

Anne-Sophie Doré

© 2022

Centre québécois du droit de  
l'environnement

Courriel : [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante :  
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Commentaires présentés au ministère de  
l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques*, dans le cadre de la  
*Consultation sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'assainissement de  
l'atmosphère*, 18 février 2022.

## PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le Centre québécois du droit de l'environnement s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le Centre québécois du droit de l'environnement offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

## Commentaires

**Le Centre québécois du droit de l'environnement reconnaît d'entrée de jeu le bien-fondé du choix d'une valeur limite plutôt que d'une valeur cible ou guide**, tel que préconisé par la Professeure Lavallée (telle qu'elle était alors). Nous partageons son point de vue à l'effet que la notion de marge de dépassement « est étrangère au RAA » et qu'elle aurait été « de droit nouveau seulement pour le nickel » (p.25) art.196 RAA. Une valeur cible aurait aussi été beaucoup plus difficile à faire appliquer et respecter qu'une valeur limite.

Le choix est également conforme au pouvoir habilitant conféré par l'article 95.1 *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), qui prévoit ceci :

95.1. Le gouvernement peut adopter des règlements pour :

[...]

4° déterminer, pour toute catégorie de contaminants ou de sources de contamination, une quantité ou une concentration maximale permise de rejet dans l'environnement pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec;

**Cependant, le CQDE déplore que le gouvernement propose un quintuplement de la norme d'émission de nickel journalière**, un rehaussement qui atteint presque le double du seuil que préconisaient la plupart des experts consultés par le Comité d'examen, et ce, uniquement en se fondant sur les impacts *potentiels* de la norme en vigueur depuis près de 10 ans.

## Le changement du niveau de risque n'est pas justifié

La Direction de santé publique du CIUSSS de la Capitale-Nationale (DSP) explique qu'en établissant une norme de qualité de l'air, on doit viser le risque « nul ou négligeable », alors que la norme proposée ferait passer ce risque à « acceptable », un niveau de risque qui ne convient que pour un « critère provisoire de gestion » selon le *Cadre de détermination et d'application* des normes de qualité de l'atmosphère du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) :

Les critères provisoires de gestion de qualité de l'atmosphère peuvent donc être établis à des valeurs correspondant à un risque supérieur à celui dit négligeable. Un risque peut être considéré comme acceptable même s'il est supérieur au niveau de risque négligeable à la condition qu'il ne dépasse pas les niveaux de risques, environnementaux ou autres, auxquels une personne est normalement exposée dans la vie courante. Ces risques supplémentaires doivent aussi être contrebalancés par des bénéfices sociaux et de santé publique en matière d'emploi, d'élévation du niveau de vie ou autre. Enfin, ces risques considérés comme acceptables doivent être acceptés par une grande majorité de la population.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, *Normes et critères de qualité de l'atmosphère du Québec : Cadre de détermination et d'application*, Québec, Direction générale du suivi de l'état de l'environnement, 2017, pp.5-6.

Or, le CQDE soumet que ni la preuve des bénéfices sociaux et de santé publique, ni l'acceptation des risques par une grande majorité de la population, n'ont été prouvés.

Comme le rapporte la Direction de santé publique (DSP), « **[l]a justification pour la nouvelle norme n'est pas d'ordre toxicologique, mais plutôt économique** ». <sup>2</sup>

Pourtant, le rapport final de Deloitte présenté au Comité d'examen **ne fait absolument pas la preuve d'un préjudice économique réel ni de la perte d'attractivité de projets futurs** au Québec. Au contraire, il recense des projets miniers significatifs et très concrets. Selon le rapport, « *[l]a norme nickel actuelle pourrait remettre en cause l'acceptabilité sociale des projets, nuire à leur compétitivité et mettre à risque des retombées économiques significatives pour le Québec* » [nos italiques]. <sup>3</sup> On écrit aussi que « *[l]es mesures de mitigation additionnelles qui pourraient être exigées en cas de dépassements pourraient s'avérer coûteuses compte tenu que [sic] des nombreuses mesures déjà en place* » [nos italiques]. <sup>4</sup>

Or, la norme actuelle, en vigueur depuis près de 10 ans, n'a pas montré qu'elle mettait à risque la compétitivité des entreprises ni l'attractivité du territoire québécois pour les entreprises minières. **Il ne suffit pas d'évoquer un risque économique hypothétique, de surcroît lorsqu'une norme est déjà en place depuis de nombreuses années sans que ce risque ne se soit concrétisé, pour alléger cette norme.**

Par ailleurs, la norme proposée n'a rien de « provisoire » et ne vise pas à permettre l'adaptation progressive d'une entreprise émettrice, par exemple.

Le *Cadre de détermination des normes* n'a donc pas été suivi par le Ministère.

## Plusieurs principes du développement durable ont été ignorés

Le CQDE rappelle qu'en vertu de l'article 10 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (L.R.Q., c. M-30.001, **le ministre de l'Environnement est chargé de « coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect, particulièrement dans leur volet environnemental, des principes de développement durable** auprès de l'Administration et du public ». La *Loi sur le développement durable* prévoit en plus à son article 1 que :

[l]es mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration.

Ainsi, dans son action, l'Administration, ce qui inclut le gouvernement et le pouvoir exécutif dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, doit considérer les principes du développement durable <sup>5</sup>.

<sup>2</sup> DIRECTION DE SANTÉ PUBLIQUE DU CIUSSS DE LA CAPITALE-NATIONALE, *Révision de la norme de qualité de l'atmosphère sur le nickel du Règlement sur l'assainissement de l'atmosphère*, 19 février 2021, p.4.

<sup>3</sup> DELOITTE, Rapport final : Évaluation des impacts économiques de la norme et de l'industrie du nickel au Québec, 3 décembre 2018, p.29.

<sup>4</sup> *Id.*, p.31.

<sup>5</sup> *Loi sur le développement durable*, RLRC c. D-8.1.1, art. 1 et 3.

Les principes de développement durables définis à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1) incluent :

- **le principe de santé et qualité de vie**, qui prévoit que les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Hausser la concentration atmosphérique d'un contaminant reconnu comme cancérigène, dans le but d'éviter à certaines entreprises minières ou portuaires d'avoir à mettre davantage de mesures de mitigation en place<sup>6</sup>, va à l'encontre du principe de santé et qualité de vie.

Selon la DSP, les émissions doivent diminuer :

Considérant que le risque qui doit être visé est le risque dit nul ou négligeable ( $10^{-6}$ ), les efforts de contrôle doivent être maintenus pour faire diminuer les émissions de nickel et l'atteinte du niveau de risque négligeable de  $10^{-6}$  dans l'air ambiant. Le risque visé demeure ultimement celui d'un critère de qualité de l'air établi à un niveau de risque de  $10^{-6}$  et non pas celui du risque correspondant au critère provisoire de gestion. [nos soulignements]

La DSP conclut :

Les concentrations actuelles doivent être considérées comme un plafond à ne pas dépasser. Elles ne devraient pas être augmentées par un relâchement des mesures de contrôle ou l'arrivée de nouveaux émetteurs de nickel.<sup>7</sup>

Or, il semble que c'est précisément l'intention du gouvernement en haussant les normes de nickel : relâcher les mesures de contrôle, éviter aux entreprises émettrices de nickel la mise en place de mesures de mitigations coûteuses supplémentaires pour garantir leur compétitivité et permettre l'arrivée de nouveaux émetteurs de nickel au Québec.

Si la norme proposée était adoptée, il est clair que la protection de la santé des personnes n'aurait pas été mise au centre du processus décisionnel.

- **le principe de prévention**, qui prévoit qu'en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction **doivent** être mises en place, en priorité à la source. Les risques liés à l'exposition au nickel sont connus.

L'Organisation mondiale de la santé s'exprime ainsi :

Nickel compounds are human carcinogens by inhalation exposure.  
The present data are derived from studies in occupationally exposed

<sup>6</sup> DELOITTE, préc. note 3, pp.31 et 37. Voir aussi cette réponse d'un représentant du ministre de l'Économie et de l'Innovation, cité dans un article de David Rémillard (Radio-Canada) paru le 27 décembre 2021 (<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1849576/norme-nickel-assouplissement-developpement-filiere-batterie-electrique-quebec>): « La mise en place de mesures de mitigation additionnelles [pour minimiser les émissions de nickel] en réponse à de potentiels dépassements de la norme réduirait la compétitivité mondiale des minières de nickel au Québec et pourrait éventuellement les amener à ralentir leurs activités de manière temporaire ou même permanente ».

<sup>7</sup> DIRECTION DE SANTÉ PUBLIQUE DU CIUSSS DE LA CAPITALE-NATIONALE, préc. note 2, p.4.

human populations. Assuming a linear dose-response, no safe level for nickel compounds can be recommended.<sup>8</sup>

Le risque est connu et le gouvernement a le devoir de mettre en place des actions de prévention pour l'éviter.

Le MELCC exprime clairement l'objectif des normes de qualité de l'atmosphère :

L'intention est de fixer des critères qui assurent une protection de la santé des populations et du milieu et qui favorisent la mise en place des meilleures technologies de production et d'épuration des émissions atmosphériques.<sup>9</sup>[nos soulignements]

Hausser les normes de nickel va à l'encontre du principe de prévention, surtout dans le contexte où cette hausse vise à éviter les coûts reliés à la mise en place de mesures de mitigation supplémentaires.

- **le principe de précaution**, qui prévoit que lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives. Comme nous l'avons dit, en l'espèce, les risques sont connus. Cependant, différentes juridictions ont adopté différentes normes en se basant sur différentes études.

Dre Johanne Elsener de l'Association québécoise des médecins pour l'environnement (AQME) fait remarquer ce qui suit<sup>10</sup>:

La science médicale sur la pollution atmosphérique a beaucoup progressé au cours des dernières années. Les modèles animaux de 1996 sur lesquels se basent la norme européenne sont déficients pour évaluer un effet potentiel du nickel sur l'athérosclérose, la maladie d'Alzheimer ou chez les enfants alors que l'Office of Environmental Health Hazard Assessment a affirmé que le nickel a un impact disproportionné sur les enfants.

L'OMS préconise une valeur guide annuelle de 3 ng/m<sup>3</sup> dans les PM<sub>10</sub> et cette valeur guide a été adoptée par l'Australie de l'Ouest. En application du principe de précaution, il faut opter pour la norme la plus protectrice. C'est d'ailleurs ce que prévoit le MELCC dans son *Cadre de détermination et d'application* des normes de qualité de l'atmosphère :

L'élaboration des normes et des critères de qualité de l'atmosphère est réalisée dans l'esprit du principe de précaution. Ainsi, face à des

---

<sup>8</sup> WHO: Air quality Guidelines for Europe, 2000, p.164.

<sup>9</sup> MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, préc. note 1, p.3.

<sup>10</sup> ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES MÉDECINS POUR L'ENVIRONNEMENT, *Préoccupations sur l'augmentation proposée des normes de nickel dans l'air: L'Association québécoise des médecins pour l'environnement (AQME) émet ses recommandations*, 10 février 2022.

options comportant des incertitudes, les éléments apportant une plus grande protection de la santé et du milieu devraient être favorisés.<sup>11</sup>

Opter pour l'uniformisation ou l'harmonisation des normes de qualité de l'air mène à une course vers le bas qui n'est pas conforme avec le principe de précaution.

- **le principe d'équité et de solidarité sociales**, qui prévoit que les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales. Au regard des effets disproportionnés qui sont supportés par les résidents de quartiers moins favorisés et déjà pollués, notamment le quartier Limoilou à Québec et le quartier Notre-Dame à Rouyn-Noranda, la proposition devrait être revue à la baisse.

Le CQDE rappelle que la prise en compte de l'effet cumulatif des contaminants devrait être intégrée à la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>12</sup>. D'ici à ce qu'il le soit, le gouvernement doit prendre en considération les effets synergiques dans l'établissement de chacune des normes de qualité de l'atmosphère, à défaut d'être pris en compte distinctement.

De plus, le gouvernement devrait tenir compte de l'impact disproportionné qu'a le nickel sur les enfants

- **le principe de participation et engagement**, qui prévoit que la participation des citoyens et des groupes est nécessaire pour définir une vision concertée du développement. Pour atteindre une réelle concertation, il ne suffit pas de tenir une consultation, il faut être à l'écoute des participants.

La Ville de Québec a récemment tenu une rencontre plénière avec des experts (dont la Dre Bouchard qui faisait partie du comité mandaté par le gouvernement) à l'issue de laquelle elle a déterminé que la chose prudente à faire était de s'abstenir de hausser la norme de nickel.

Le CQDE demande au gouvernement d'être à l'écoute lui aussi des préoccupations des populations vulnérables, de la Ville de Québec, des nombreux médecins, chimistes et autres experts qui se sont prononcés publiquement contre l'augmentation de la norme de nickel.

Le CQDE insiste également sur le respect du **principe de non-régression**, un principe émergent en droit international de l'environnement selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques. Bien qu'il ne soit pas encore intégré au droit québécois, il est déjà reconnu en droit français<sup>13</sup> notamment. On pourrait toutefois considérer qu'il ne s'agit que d'une déclinaison du principe de précaution et qu'il est ainsi déjà applicable au Québec.

---

<sup>11</sup> MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, préc. note 1, p.1.

<sup>12</sup> Le projet de loi S-5 actuellement à l'étude devant le Sénat du Canada vise notamment à prendre en compte les effets cumulatifs des substances toxiques, en particulier sur les populations vulnérables.

<sup>13</sup> *Code de l'environnement*, article L.110-1.

## La raison d'être de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Dans le même esprit, le CQDE exprime sa vive inquiétude par rapport à la tendance observée dans les dernières années consistant à moduler les normes relatives à la qualité de l'environnement pour que cesse les dépassements, plutôt que d'exiger la mise en place de mesures de mitigation. En procédant ainsi, on ne résout pas le problème, on le cache. Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques doit respecter sa loi constitutive en toute action et respecter sa mission principale qui est d'assurer la protection de l'environnement<sup>14</sup>. La *Loi sur la qualité de l'environnement* a également pour objectif de protéger l'environnement et de sauvegarder les espèces vivantes<sup>15</sup>. Bien que cette loi permette des atteintes à l'environnement, il faut se rappeler qu'elle interdit en premier lieu tout rejet de contaminants dans l'environnement<sup>16</sup> et qu'elle a pour objectif ultime de limiter les impacts sur l'environnement et d'encadrer les activités en ce sens. Moduler les règlements de manière à s'écarter de l'esprit de la loi ne doit pas être accepté.

Le premier exemple qui nous vient en tête est celui du décret permettant à Canadian Malartic d'agrandir sa mine d'or et de doubler sa production tout en assouplissant la norme de bruit qui était dépassée à répétition. Le problème de bruit n'a pas été réglé, mais il n'y a plus de dépassement et les citoyens se retrouvent sans outils légaux pour faire respecter leur droit de vivre dans un environnement sain.

Le deuxième exemple est celui de la fonderie Horne à Rouyn-Noranda. Quoiqu'elle ne soit pas formellement assujettie aux normes du RAA en raison de son ancienneté par rapport à l'entrée en vigueur du RAA, le gouvernement a imposé une diminution des émissions d'arsenic de la fonderie dans le cadre du renouvellement de l'attestation d'assainissement délivré à l'entreprise, diminution qui place la norme propre à l'entreprise à plus de 30 fois les niveaux permis ailleurs dans la province. Un plan d'action a également été demandé à l'entreprise afin de réduire l'exposition à l'arsenic des résidents du quartier voisin. Le gouvernement s'est plié au rythme de diminution demandé par la fonderie, plutôt que d'imposer une diminution plus drastique au regard des résultats hautement préoccupants de l'étude de biosurveillance menée par la Direction de santé publique de l'Abitibi-Témiscamingue.

Le gouvernement répète cette approche en adaptant la norme de nickel aux entreprises émettrices, plutôt qu'en forçant les entreprises émettrices à s'adapter à la norme de nickel.

---

<sup>14</sup> Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, RLRQ c. M-30.001, art. 10.

<sup>15</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2, disposition préliminaire.

<sup>16</sup> *Id.*, art. 20.