

LA DISPOSITION ILLÉGALE DE SOLS CONTAMINÉS

Mémoire déposé au ministère de
l'Environnement et de la Lutte contre
les changements climatiques

23 janvier 2019



Réseau
Environnement

Table des matières

1. Présentation de Réseau Environnement.....	3
2. Mise en contexte	4
3. État de la situation.....	5
4. Les failles du système actuel	7
5. Solutions proposées	9
Conclusion	11
Annexe 1.....	12

1. Présentation de Réseau Environnement



Réseau Environnement est le plus important regroupement de spécialistes de l'environnement au Québec. Sa mission est de promouvoir les bonnes pratiques et l'innovation en environnement. Il réalise sa mission en regroupant des spécialistes de l'environnement, des gens d'affaires, des municipalités et des industries du Québec, afin d'assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement en favorisant et en encourageant :

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés interne et externe.

L'organisme représente plus de 2 700 membres à travers ses organisations, dont 350 entreprises et 250 municipalités œuvrant dans cinq principaux champs d'activités, soit la biodiversité, l'eau potable et les eaux usées, les matières résiduelles, l'air et les changements climatiques, ainsi que les sols et les eaux souterraines.

La particularité et la force de Réseau Environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par le gouvernement en matière d'environnement.

De plus, pour assurer une forte présence régionale au sein de l'Association, des présidents de comités régionaux, appuyés de nombreux bénévoles, assument le rôle de courroie de transmission entre les besoins et les aspirations des professionnels de l'environnement en région et les priorités de l'Association. Ainsi, chacun des neuf territoires suivants devient un lieu de débats sur les enjeux prioritaires : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent/Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Estrie, Mauricie/Centre-du-Québec, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Outaouais et Montréal.

2. Mise en contexte

Réseau Environnement s'est exprimé dans le passé sur la problématique de la disposition illégale des sols contaminés auprès du gouvernement. La préoccupation de ses membres étant grandissante, Réseau Environnement a mis sur pied la toute première application mobile de traçabilité des sols contaminés excavés. L'Association est d'avis que la traçabilité fait partie d'une série de solutions.

Réseau Environnement depuis plusieurs années maintenant collabore avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) dans le dossier des sols contaminés. Cette collaboration s'est soldée par la mise en marché d'un outil de traçabilité, des changements réglementaires, un apport dans la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés - Plan d'action 2017-2021*, le document d'information *Sols contaminés : mieux prévenir et sanctionner les infractions environnementales* et le document de *Bonnes pratiques en matière de traçabilité des sols contaminés excavés*. Réseau Environnement possède une expertise significative, notamment par l'entremise des membres de son secteur sols et eaux souterraines, permettant de fournir des commentaires pertinents et constructifs. Le présent document, qui énumère un certain nombre de constats sur les failles du système actuel accompagnés par des recommandations, est le résultat des efforts concertés des membres et, par conséquent, représente la position de Réseau Environnement.

3. État de la situation

Le 20 mai 2014, Réseau Environnement faisait parvenir au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), une lettre sur la disposition illégale à l'attention de Michel Rousseau, alors Sous-ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionale et au Centre de contrôle environnemental du Québec (Annexe 1). Cette lettre expliquait que des membres de Réseau Environnement avaient dénoncé des situations importantes de disposition illégale (provenance des sols, lieux de disposition, transporteur ou entrepreneurs impliqués) et que les suivis de dossiers démontraient que les sanctions importantes à l'endroit des contrevenants étaient rarissimes. Le constat était inquiétant puisque les opérations illégales se poursuivaient malgré les dénonciations. Les cas de figure décrits visaient généralement des chantiers privés dépourvus de plan de réhabilitation requis par la loi et disposant des sols contaminés sur des terrains privés à l'encontre de la réglementation.

Dès 2014, cette lettre témoignait des préoccupations de Réseau Environnement sur le fait que la disposition de sols contaminés, une activité commerciale légitime et sujette à un processus d'autorisation contrôlé, pouvait être accaparée par le crime organisé par manque de sanctions significatives, entre autres.

En décembre 2015, l'opération Naphtalène menée par la Sûreté du Québec débutait et a mis en lumière l'envergure de la disposition illégale au Québec ainsi que l'implication des groupes criminels. Le travail du journaliste d'enquête Vincent Larouche, de *La Presse*, a permis de faire connaître au public certains éléments de l'enquête à travers une série d'articles. Il a été mis en lumière l'existence de plus de 80 sites de disposition illégale maintenant pollués, l'utilisation de faux billets de pesées, leur confection par des procédés d'imprimerie comme s'il s'agissait de fausse monnaie, et le suicide d'un témoin important au lendemain de son interrogatoire par la police où il aurait révélé des informations incriminantes.

À la fin du mois de juin 2018, après 2 ans d'enquête, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) annonçait que les preuves étaient insuffisantes pour remplir le fardeau de la preuve hors de tout doute raisonnable. Le MDDELCC a donc entamé des procédures en matière pénale contre certains acteurs. Finalement, la poursuite au pénal s'est soldée par un échec, et ce, en raison d'un arrêt des procédures dû à des délais déraisonnables pour la tenue du procès (l'arrêt Jordan).

Les opérateurs des lieux autorisés de réception de sols contaminés ont constaté que le mois suivant l'abandon des poursuites par le DPCP (juillet 2018), les volumes de sols disposés de façon légitime ont diminué significativement alors même que les chantiers battaient leur plein au cœur de l'été, dans une année d'effervescence économique. Les intervenants œuvrant dans le secteur des sols contaminés sont nombreux à soulever que des situations douteuses sont fréquentes concernant la disposition de sols contaminés. Plusieurs signaux qui indiquent que les volumes disposés illégalement en 2018 sont considérables. De plus, comme les distances entre

les lieux de dispositions illégales présumés et les chantiers sont souvent importantes, la rentabilité de ces opérations suggère que des sols fortement contaminés soient impliqués.

Lors d'une conférence au Colloque Sols et eaux souterraines de Réseau Environnement le 28 novembre 2018, Vincent Larouche témoignait de sa surprise à l'effet qu'il recevait de nombreuses informations précises, utiles et vérifiables durant son enquête. Ces différents témoignages indiquent que la pratique est répandue, connue, observée, et que les intervenants du milieu se sentent démunis face à des protagonistes pouvant agir impunément. Cette situation anormale ne peut qu'augmenter dans la mesure où de nombreuses opérations illégales ne sont pas punies, ou le sont par des sanctions insuffisamment contraignantes.

À la lumière des divers rapports et témoignages, Réseau Environnement est d'avis que chaque semaine, des quantités importantes de sols contaminés continuent d'être disséminées dans la nature et les terres agricoles partout sur le territoire québécois, et que cette pratique concerne également les sols fortement contaminés. Les actions à prendre sont urgentes et doivent être prioritaires pour le gouvernement.

4. Les failles du système actuel

Afin de trouver des solutions, nous devons identifier les failles du système actuel qui sont exploitées par des acteurs mal intentionnés.

L'opération Naphtalène a fait la démonstration qu'il est ardu de prouver qu'une infraction criminelle a été commise concernant la disposition de sols contaminés au Québec. Il est impératif que les corps policiers tirent des leçons de cet échec, améliorent leurs techniques d'enquête et accroissent leur collaboration avec les autres instances réglementant ce type d'activités.

La gestion des sols contaminés est hautement réglementée au Québec. Alors qu'il est facile de sanctionner, punir et retirer une autorisation à un opérateur légitime, il apparaît très difficile de pénaliser les activités illégales. La réglementation permet difficilement d'appliquer des sanctions d'un ordre de grandeur significatif comparativement aux gains que permet la pratique illégale. La réglementation devrait donc permettre d'appliquer des sanctions hautement dissuasives et à ce titre, les montants d'amendes minimales devraient être arrimés aux montants de profit que permet d'engendrer cette pratique illégale, et ce, de façon à dissuader les récidivistes.

Les inspecteurs du ministère ont des pouvoirs et des moyens limités pour intervenir suite à une plainte. Par exemple, ils peuvent être témoins d'un camion qui dispose des sols dans un lieu non autorisé, échantillonner son contenu et constater l'infraction qui leur permet d'émettre une sanction. Pour évaluer l'ensemble d'un projet où des centaines de camions ont disposé des sols potentiellement contaminés, la démarche pour accumuler une preuve est complexe et exigeante sur les ressources du gouvernement limitées et la preuve risque quand même d'être contestable. La réglementation doit donc permettre aux inspecteurs de cibler des éléments facilement vérifiables et l'imposition de sanctions quasi automatique.

Les joueurs à la base du processus sont les générateurs de sols (soit les propriétaires de terrain où des travaux d'excavation sont effectués). Dans l'état de la loi et la culture du marché, l'entrepreneur qui offre une solution moins chère est habituellement celui qui obtient le travail. Cette réalité est même enchâssée dans la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Qui plus est, le générateur tente de se décharger de sa responsabilité en faisant assumer, implicitement ou explicitement, dans les contrats et devis que l'entrepreneur endosse la responsabilité du maître d'œuvre dans la gestion des sols du projet.

Fréquemment, les appels d'offres des grands donneurs d'ouvrage stipulent qu'il est de la responsabilité du contractant de disposer les sols de façon conforme. Ainsi, des propriétaires tels que de grandes municipalités transmettent leur responsabilité sur l'entrepreneur à travers le contrat lié à l'appel d'offres et cela a pour effet d'encourager la disposition illégale. Un exemple fréquemment rencontré est celui de confier à un entrepreneur la gestion de déblais provenant d'une rue, accompagnée d'aucune caractérisation ou d'une caractérisation insuffisante, et d'en exiger la disposition conforme à travers le document contractuel. Afin de rester le plus bas soumissionnaire, cette pratique incite les entrepreneurs à recourir à des

solutions « alternatives » pour disposer une partie des sols du projet, ou la totalité. Les sols faiblement contaminés sont particulièrement affectés par ce phénomène. Les effets négatifs de cette pratique courante ne sont pas faibles tant les volumes impliqués sont importants.

La situation actuelle permet de brouiller les pistes de traçabilité. Les joueurs mal intentionnés créent une situation où le lien entre le site générateur et le lieu de disposition est rompu. Le propriétaire n'aura pas les preuves de quantités et du lieu de disposition, alors que l'entrepreneur qui a disposé les sols dans un lieu non autorisé le fait sans contrôle d'un tiers et sans lien avec la provenance des sols contaminés.

Actuellement, il est possible de déplacer des sols contaminés sans contrôle, sauf si le projet implique une activité désignée par règlement et encore, le sentier administratif de la Section IV, Chapitre 4 de la Loi concernant la réhabilitation volontaire peut permettre bien des abus.

Une part significative de sols contaminés se retrouve sur des terres agricoles. Le rehaussement et la correction topographique des terres sont encouragés par la *Commission de protection du territoire agricole du Québec* et procurent des avantages aux agriculteurs. Les agronomes impliqués lorsque requis doivent s'assurer de l'innocuité des remblais utilisés, mais la documentation de référence en place ne réfère à aucun critère relatif aux réglementations des sols contaminés. Bien que le *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés* s'applique aux terrains agricoles, les témoignages actuels indiquent que les contrôles relatifs aux sols contaminés sont absents des pratiques courantes. Selon les règles en place, les agriculteurs peuvent, sans demander d'autorisation ou être accompagnés d'un agronome, procéder à la correction d'une dépression. Les terres où des dépressions existent constituent donc des cibles de choix pour éviter toute mesure de contrôle et cet état de fait explique probablement la facilité avec laquelle on procède au remblayage de terres agricoles avec des sols contaminés en toute impunité.

5. Solutions proposées

Les membres de Réseau Environnement ont souvent échangé sur les solutions possibles et ce document est produit dans l'intention de mettre de l'avant les solutions qui nous apparaissent les plus efficaces, efficientes et urgentes.

Traces Québec, une application de traçabilité des matières, a été mis sur pied par Réseau Environnement en réponse à l'évolution du milieu, la société et les besoins exprimés par les divers intervenants dont le gouvernement. Traces Québec est une solution qui a pu voir le jour sans financement de la part du MDDELCC, mais en collaboration avec celui-ci. Cependant, la traçabilité à elle seule n'arrêtera pas la disposition illégale si elle n'est pas accompagnée d'autres mesures complémentaires.

À ce titre, Réseau Environnement est d'avis que la solution à être déployée devrait comprendre trois volets.

5.1. Renforcer l'imputabilité du générateur et la rendre incontournable légalement

Puisque les générateurs/propriétaires des sols sont les premiers intervenants de tout déplacement de sols, agir sur eux aura un effet sur l'ensemble du système.

La responsabilité légale est le fardeau du générateur en premier lieu et il demeure imputable jusqu'à la disposition conforme et finale des sols dans des lieux autorisés. Des moyens doivent être mis en place afin de renforcer cette imputabilité afin de modifier plusieurs pratiques actuelles. Ce renforcement inciterait les donneurs d'ouvrage à exiger des caractérisations de sols faites avec suffisamment d'information pour assurer une disposition conforme, particulièrement pour les sols faiblement contaminés. Sachant que les lieux de réception doivent faire des analyses de contrôle et qu'ils ne pourraient pas se soustraire au paiement des pénalités prévues dans le cas d'une non-conformité (déplacement des sols additionnel et disposition dans le lieu autorisé approprié), les propriétaires de sols seraient davantage motivés à établir des caractérisations plus précises, et les entrepreneurs n'auraient plus aucun avantage à disposer une portion des sols dans un lieu « alternatif » pour augmenter leurs profits. Les moyens de renforcer cette imputabilité sont multiples. Par exemple, le générateur devrait être tenu de détenir toutes les informations concernant la gestion de ses sols afin qu'il soit l'intervenant principal à être interpellé par le MELCC. Ou encore, les sanctions le concernant devraient être plus substantielles et plus facilement applicables que les autres intervenants.

Cette imputabilité renforcée inciterait également les propriétaires à obtenir les preuves fiables que tous les sols générés ont été acceptés dans des lieux autorisés. Pour ce faire, il est essentiel que les générateurs ne puissent pas se soustraire à cette imputabilité à travers des documents contractuels. Ce fait juridique devrait être communiqué clairement afin de les inciter à retirer les clauses qui contournent cette imputabilité dans les documents contractuels.

5.2. Détenir obligatoirement les preuves de dispositions pour tous les déplacements de sols contaminés (traçabilité obligatoire)

Pour tous déplacements de sols contaminés au-delà du critère A, les générateurs devraient être dans l'obligation de détenir les informations suivantes :

- la caractérisation des sols en question;
- la quantité estimée à sortir du lieu;
- les quantités disposées par critère et par lieux de réception;
- les documents attestant la traçabilité des sols disposés dans les lieux autorisés à les recevoir.

La démonstration qu'une disposition illégale a eu lieu étant ardue, l'obligation de détenir une traçabilité fiable constituerait le système requis en soi et n'imposera pas de travail supplémentaire au MELCC. Cette obligation serait simple à contrôler et sanctionner puisqu'en cas d'un simple constat du bris de la chaîne de traçabilité à quelque stade que ce soit de la disposition, cela pourrait être assorti d'infractions réglementaires prévoyant une présomption à l'effet que le sol a été disposé illégalement facilitant ainsi le fardeau de preuve requis et réduisant les délais inhérents pour effectuer l'enquête et obtenir une condamnation.

Il demeure que des propriétaires pourraient s'être prémunis d'une traçabilité pour une portion du volume total et faire disparaître le reste. Il devrait être requis de non seulement détenir les données de caractérisation avant le déplacement des sols, mais les travaux de caractérisation devraient être assortis d'un travail de contrôle par le consultant en environnement qui inclurait d'établir la concordance entre les volumes visés par la caractérisation et les volumes excavés et disposés. Le manque de concordance entre cette évaluation et les documents de traçabilité pourrait également mener à des sanctions ou une inspection plus approfondie.

5.3. Sanctionner l'absence de traçabilité par des montants proportionnels aux gains de la pratique illégale

La capacité de sanctionner facilement et de façon dissuasive est assurément l'élément le plus important à mettre en place. Une traçabilité obligatoire n'aura que peu d'effet si le risque d'être pris en défaut est faible ou que la sanction n'est pas proportionnelle aux gains que permet la pratique illégale. Le générateur doit être tenu légalement responsable de détenir l'information complète sur les sols qu'il a générés. L'absence de cette information ou l'absence de preuves de dispositions conformes accompagnée d'une preuve de traçabilité pour un volume comparable aux volumes estimés devrait se traduire automatiquement par une sanction pécuniaire. S'il est possible d'émettre des sanctions par voyage, cette voie serait la plus simple d'application. Mais s'il n'est pas possible de quantifier les transports sans traçabilité, le montant de cette sanction pourrait être établi en fonction de du volume estimé sur la base de travaux de mesurage simples.

Conclusion

Réseau Environnement réitère donc l'urgence d'agir face à cette problématique, qui affecte sans aucun doute la qualité de nos terres, et notre habileté à offrir à nos générations futures un environnement sain. Plusieurs solutions et recommandations sont à mettre en œuvre rapidement pour contrer la disposition illégale des sols.

Les membres de l'Association ont à cœur la disposition conforme des sols contaminés et plus largement les bonnes pratiques environnementales. Réseau Environnement travaille depuis plusieurs années de concert avec le gouvernement sur cette thématique et offre de poursuivre cette collaboration afin de s'assurer que le travail entrepris n'est pas perdu et que la volonté québécoise de régler cette problématique soit rencontrée. L'Association est à cet effet disponible pour répondre à des questions par rapport à ce mémoire ou à tout autre élément en lien avec les sols contaminés.

Annexe 1



Montréal, le 20 mai 2014

Monsieur Michel Rousseau
Sous-ministre adjoint à l'analyse et à l'expertise régionale
et au Centre de contrôle environnemental du Québec
Édifice Marie-Guyart, 30^e étage
675, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7

Objet : Dispositions illégales de sols contaminés au Québec

Réseau Environnement souhaite sensibiliser le ministère concernant la disposition illégale de sols contaminés au Québec. Réseau Environnement constate que de nombreux cas de dispositions illégales dénoncés par ses membres auprès du ministère ne sont pas pris en charge de façon rigoureuse par ce dernier, et ce, malgré des informations fiables concernant des dispositions majeures. Nous n'exposerons pas de cas précis ici, mais nous résumerons brièvement les observations faites et les expériences vécues par nos membres. Notez que ces derniers sont tous des intervenants œuvrant dans le secteur de l'environnement et ont à cœur sa protection. Le but de cette lettre est d'inciter le ministère à faire respecter la réglementation existante.

Les sources et la dénonciation

Les membres de Réseau Environnement du secteur Sols et Eaux souterraines sont des intervenants ayant accès à des sources d'informations variées. De plus, des camionneurs, des travailleurs ou des citoyens sont portés à partager leurs informations à des professionnels de l'environnement ou de les questionner au sujet de leurs inquiétudes. Cette situation survient lorsqu'ils sont témoins de comportements qui les interpellent ou encore, doivent exécuter un travail pour lequel ils ont des doutes quant à sa légalité. Les dénonciations sont donc faites par des citoyens et/ou des professionnels auprès du ministère, utilisant des informations fiables qui proviennent directement du terrain.

Souvent, ces témoins sont prêts à donner beaucoup d'information lorsqu'ils ont confiance que leur anonymat puisse être respecté. Parfois, suite à la visite d'un inspecteur du ministère, les sources sont vulnérables. Réseau Environnement tient à mentionner que malheureusement, certaines de ces sources ont effectivement perdu leur emploi et même fait l'objet de menace. Le ministère n'a aucune responsabilité concernant ce type de conséquence, mais cette mention est requise afin de

démontrer le sérieux du sujet. Lorsqu'un citoyen a le courage de dénoncer le mauvais comportement environnemental d'une entreprise, il s'attend à des actions et à un suivi de sa plainte dans un anonymat complet.

L'ampleur des informations

Les cas qui ont été dénoncés par nos membres sont majeurs (site recevant des centaines de voyages) et l'information fournie nous apparaît importante. Nous remarquons que la plupart des cas sont semblables et comportent des informations vérifiables telles que : provenance des sols et lieu de disposition, nom des entreprises de transport, nombre approximatif de voyages disposés, présence de forte odeur d'hydrocarbure, présence d'asphalte dans les sols, présence de débris, présence de réservoir enseveli, disposition dans les bandes riveraines ou dans des milieux humides. L'ampleur des informations fournies est donc importante.

Les mesures prises par le ministère suite au signalement

Chaque signalement se traduit par une visite. Par contre, ces visites se traduisent que trop rarement par une validation des informations transmises. Selon le suivi fait par nos membres, les voyages pris sur le fait lors de la visite sont, au mieux, les seuls visés. Il semble très fréquent qu'aucun échantillonnage aléatoire ne soit effectué sur le site illégal, qu'aucune vérification des « manifestes de transport » ne soit entreprise, et qu'aucune visite des adresses de provenance des sols ne soit faite. Souvent, les cas sont redirigés vers les municipalités puisque ces sites illégaux sont majoritairement en zone agricole, et ce, sans davantage de résultats.

Il nous apparaît que les inspections se résument généralement à des visites de dissuasions. Suite au signalement, les opérations illégales continuent. Sans mesures coercitives et pertes monétaires importantes pour les propriétaires des sites récepteurs, ces derniers continueront de percevoir de bons revenus d'activités pourtant non conformes.

Il nous apparaît également important que le ministère statue sur l'acceptabilité des sites de réception situés sur les réserves amérindiennes de la grande région de Montréal et puisse démontrer un encadrement conséquent avec le respect de la réglementation en vigueur au Québec.

Certificat d'autorisation

Réseau Environnement souhaite mentionner que, bien qu'il y ait une certaine disparité entre les différentes régions administratives dans la rigueur du suivi des exigences de traçabilité envers les centres de traitement autorisés, les situations encadrées par un certificat d'autorisation semblent bénéficier, fort heureusement, d'une surveillance convenable faisant respecter la réglementation applicable. Les situations auxquelles fait référence cette missive sont, au contraire, des situations complètement illégales. Par exemple, un chantier privé dépourvu de plan de réhabilitation qui dispose des sols contaminés sur un terrain vague appartenant à un propriétaire consentant.

En conclusion, Réseau Environnement constate que malgré plusieurs signalements détaillés au ministère concernant des sites ou des cas de disposition illégal de sols contaminés, la majorité de ces sites continue d’opérer sans que les sanctions prévues par règlement soient appliquées. De plus, des informations fiables sont fournies sans qu’aucune démarche de validation ne soit effectuée.

Réseau Environnement désire sensibiliser la direction du ministère à cette situation afin que des protocoles et des directives soient mis en place auprès des services d’inspection et que les signalements se traduisent par une validation sérieuse des informations fournies afin de faire appliquer la Loi sur la qualité de l’environnement.

Veillez recevoir, monsieur le sous-ministre adjoint, l’assurance de notre plus haute considération.



Robert Dubé, B. Sc., LL.B., MBA
Président



Jean Lacroix, M. Sc., A., M. Sc. Env.,
Président-directeur général