



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018

Printemps 2017  
Commissaire au développement durable

Audit de performance

## Réhabilitation des terrains contaminés

Ministère du Développement durable, de l'Environnement  
et de la Lutte contre les changements climatiques

CHAPITRE

3



# Faits saillants

## Objectif des travaux

Des milliers de terrains ont été contaminés au Québec et plusieurs le sont toujours. Les contaminants qu'ils contiennent peuvent avoir des effets néfastes sur l'environnement ainsi que sur la santé.

Notre audit vise à déterminer si le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) veille, de manière efficace et efficiente, à ce que la réhabilitation des terrains contaminés soit réalisée dans le respect de la réglementation et dans une perspective de développement durable.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la réhabilitation des terrains contaminés.

---

### **Le MDDELCC tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement.**

Le ministère effectue une veille à l'égard de l'évolution des connaissances et des bonnes pratiques. Toutefois, la réglementation et les documents d'encadrement relatifs à la réhabilitation des terrains contaminés ne sont pas toujours à jour par rapport à l'état des connaissances du ministère.

---

### **Les mesures mises en œuvre ne sont pas suffisantes pour assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement.**

C'est pourtant sur la base des résultats de cette caractérisation que le ministère pourra savoir si le responsable d'un terrain doit le réhabiliter.

---

### **Une fois l'étude de caractérisation reçue, les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le MDDELCC ne sont pas uniformes et ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule conformément à la réglementation.**

Il y a notamment des retards liés à la demande d'inscription d'avis de contamination au registre foncier, à la réalisation de travaux de réhabilitation et à la transmission au ministère d'attestations des experts portant sur la réalisation de ces travaux.

---

### **Le ministère n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts.**

Pourtant, le réseau d'experts créé en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est un élément important qui permet d'assurer la qualité du processus de réhabilitation des terrains contaminés. De plus, pour les deux tiers des attestations que nous avons examinées, l'expert a attesté la conformité de ses propres travaux. Il s'agit alors de situations de conflit d'intérêts qui soulèvent un doute sur les conclusions des attestations.

---

### **Pour les situations ne répondant pas aux exigences de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que nous avons relevées dans les dossiers examinés, le ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire.**

Ainsi, il existe un risque que des dispositions de la loi relatives à la réhabilitation des terrains contaminés soient considérées comme peu importantes lorsqu'elles doivent être appliquées par le responsable d'un terrain.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDELCC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité auditée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations au ministère

- 1 Mettre à jour en temps opportun les documents d'encadrement liés à la réhabilitation des terrains contaminés et proposer les modifications réglementaires nécessaires.**
  - 2 Mettre en œuvre des mesures pour que l'étude de caractérisation exigée par la loi soit effectuée dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.**
  - 3 Uniformiser le traitement des dossiers et mettre en place des mécanismes d'analyse et de contrôle afin d'assurer le respect de la réglementation, notamment en ce qui concerne les délais.**
  - 4 Renforcer le processus de contrôle des attestations fournies par les experts.**
  - 5 Veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts afin d'assurer l'efficacité du mécanisme d'attestation.**
  - 6 Mettre en œuvre les mesures prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard des responsables de terrains qui y contreviennent.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>10</b>
2.1 Activités de veille et encadrement	10
Recommandation	
2.2 Caractérisation des terrains	13
Recommandation	
2.3 Cheminement des dossiers	15
Traitement des documents reçus	
Mécanisme d'attestation par les experts	
Mesures pour assurer la conformité	
Recommandations	
Commentaires de l'entité auditée	26
Annexe et sigles	29

## Équipe

Paul Lanoie  
Commissaire au développement durable

Caroline Rivard  
Directrice principale d'audit

Audrey Abouchaar  
Annie Baron  
Maude Beaulieu  
Diane Bérubé  
Roberto Grondin  
Gaétane Tardif

# 1 Mise en contexte

1 Un terrain est dit « contaminé » lorsque la concentration des contaminants présents dans le sol, les eaux de surface ou les eaux souterraines dépasse les valeurs limites prévues par les lois, les règlements et les directives. Il y a alors un risque pour la santé et l'environnement ou un risque que la contamination s'étende aux terrains voisins, à des cours d'eau ou à l'air environnant. Les terrains contaminés représentent également un obstacle quant au développement des municipalités : ils compliquent la revitalisation des secteurs où ils sont situés et ils peuvent contribuer à l'étalement urbain et à la réduction de l'assiette fiscale des municipalités. Leur réhabilitation constitue un enjeu pour le développement durable du territoire.

2 Les liens entre plusieurs principes de développement durable et la réhabilitation des terrains contaminés ont motivé l'intervention du commissaire au développement durable sur ce sujet. La réhabilitation contribue évidemment à la protection de l'environnement, à la santé et à la qualité de vie des Québécois. De plus, au nom de l'équité intergénérationnelle, cette lourde responsabilité ne doit pas être laissée aux générations futures. La notion de pollueur-payeur et l'internalisation des coûts ont également un lien étroit avec la réhabilitation des terrains contaminés. En effet, les coûts relatifs à la réhabilitation devraient être assumés par le pollueur et non par l'ensemble de la société, ce qui peut arriver lorsque le gouvernement prend la responsabilité d'un terrain contaminé abandonné.

3 C'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) qui est responsable de l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement et de réhabilitation des terrains contaminés.

## Réglementation et documents d'encadrement

4 Depuis une trentaine d'années, la réhabilitation des terrains contaminés au Québec est soumise à un encadrement, lequel a évolué au cours de cette période. Voici les principaux éléments relatifs à nos travaux.

1988	Publication d'une politique portant sur la réhabilitation des terrains contaminés
1991	Production d'une banque de données sur les terrains contaminés portés à l'attention du ministère
1998	Publication d'une version révisée de la politique, intitulée <i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés</i> Mise en place du <b>système de gestion des terrains contaminés</b> au sein du MDDELCC
2003	Entrée en vigueur de dispositions importantes de la section de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> (LQE) qui est relative à la protection et à la réhabilitation des terrains contaminés (section IV.2.1) ainsi que du <i>Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains</i> Publication du <i>Guide de caractérisation des terrains</i>
2016	Publication d'un guide d'intervention qui porte sur les aspects techniques liés aux interventions concernant un terrain contaminé
2017	Adoption du projet de loi n° 102 qui apporte des modifications à la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> <sup>1</sup>
De 2012 à 2017	Travaux du MDDELCC relatifs à la révision de la politique de 1998 Publication, le 9 avril 2017, de la nouvelle politique et de son plan d'action 2017-2021 <sup>2</sup>

Le système de gestion des terrains contaminés est un outil informatique dans lequel sont consignées des données sur les terrains contaminés portés à la connaissance du MDDELCC. La saisie des données est sous la responsabilité des directions régionales du ministère. À partir de cet outil, il est entre autres possible de produire des statistiques générales et sectorielles.

1. L'application de certaines nouvelles dispositions de la LQE relatives à la réhabilitation des terrains contaminés repose sur l'adoption de règlements par le gouvernement.
2. Le contenu de ces documents n'a pas fait l'objet de nos travaux.

5 La section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés (section IV.2.1) prévoit notamment :

- des actions obligatoires pour les responsables de terrains lorsque des situations déterminées se produisent (voir la sous-section Processus de réhabilitation) ;
- la constitution d'un réseau d'experts habilités à fournir les attestations exigées par cette loi ;
- l'obligation pour les municipalités de constituer et de mettre à jour une liste des terrains contaminés situés sur leur territoire ;
- le pouvoir pour le ministre d'ordonner au responsable d'un terrain de procéder à une étude de caractérisation ou de soumettre pour approbation un plan de réhabilitation.

Les activités visées par règlement sont des activités industrielles ou commerciales considérées comme les plus susceptibles de contaminer le milieu. Il peut s'agir, par exemple, d'une activité effectuée par les usines de pâte à papier et les raffineries de pétrole ou d'une activité relative à la fabrication de ciment.

Un changement d'utilisation se produit, par exemple, lorsque le propriétaire d'un terrain où était située une station-service veut l'utiliser pour bâtir une propriété résidentielle. Si des contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires pour l'usage résidentiel sont présents dans le terrain, des travaux de réhabilitation devront être entrepris pour que la nouvelle activité puisse être réalisée.

6 Le nombre de terrains qui ont été enregistrés au fil des ans dans les systèmes d'information du ministère comme ayant été contaminés (réhabilités ou non) s'élevait à plus de 9 000 en 2016 (il était de 6 000 en 2005). Pour la période couverte par nos travaux, près de 800 terrains ont été enregistrés. Il peut s'agir de terrains pour lesquels des exigences réglementaires se sont appliquées ou de terrains qui ont été portés à l'attention du ministère. Sur le nombre de terrains qui ont été enregistrés au fil des ans jusqu'en 2016, environ le quart est en lien avec l'application de la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains. Approximativement 40 % de cette portion est située dans les régions de Montréal et de la Montérégie.

## Processus de réhabilitation

7 Certaines situations, appelées « éléments déclencheurs », entraînent la mise en œuvre d'un processus de réhabilitation encadré par la loi. En vertu de la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés, ces situations sont les suivantes :

- la cessation définitive de l'une des **activités visées par règlement** ;
- le **changement d'utilisation** d'un terrain où s'est exercée une des activités visées par règlement ;
- la décision volontaire de réhabiliter un terrain tout en maintenant des contaminants dans une concentration qui excède les valeurs limites réglementaires.

8 Le processus de réhabilitation des terrains en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* comprend plusieurs étapes, comme l'illustre la figure 1.

**Figure 1** Processus de réhabilitation des terrains contaminés



9 Un élément déclencheur entraîne d'abord l'obligation pour le responsable d'un terrain de procéder à une étude de caractérisation et de la transmettre au MDDELCC. Une telle étude vise à déterminer la présence de contaminants et le niveau de contamination de l'environnement (sol, eau et air). Une personne désignée comme expert doit attester que cette étude est conforme aux directives contenues dans le guide élaboré sur le sujet par le ministère.



10 Si l'étude de caractérisation révèle que des contaminants sont présents dans une concentration qui excède les valeurs limites réglementaires, le responsable du terrain doit faire une demande d'inscription d'un avis de contamination au **registre foncier**. Il doit ensuite transmettre cet avis au MDDELCC afin que ce dernier puisse l'envoyer à son tour à la municipalité où se situe le terrain contaminé.

11 Par la suite, le responsable du terrain doit faire parvenir au MDDELCC pour approbation un **plan de réhabilitation**. Une fois ce plan approuvé, il doit procéder aux travaux qui y sont prévus et remettre au ministère une attestation indiquant qu'ils ont été réalisés conformément au plan approuvé. Cette attestation est produite par une personne désignée comme expert.

## Rôles et responsabilités

12 Le présent audit a été effectué auprès du MDDELCC. Ses responsabilités à l'égard de la réhabilitation des terrains découlent essentiellement de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* et de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

13 Voici les principales responsabilités du ministère en lien avec nos travaux :

- assurer la protection de l'environnement ;
- assurer l'application des lois et des règlements concernant les terrains contaminés ;
- informer la clientèle et les partenaires des lois, des règlements, des politiques et des programmes ministériels ;
- effectuer des inspections sur le terrain et d'autres vérifications pour garantir la conformité environnementale des activités ;
- fournir une liste des experts, comme cela est précisé dans la LQE ;
- entreprendre, le cas échéant, les démarches nécessaires pour que les mesures appropriées soient prises afin d'assurer la conformité aux normes.

14 De plus, le ministère doit assister le ministre afin que celui-ci puisse :

- élaborer et proposer au gouvernement des politiques visant notamment la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau, de l'air et du sol ; assurer la mise en œuvre de ces politiques et en coordonner l'exécution ;
- conseiller le gouvernement sur toute matière relevant de sa compétence, notamment lors de l'élaboration ou de la modification du cadre législatif et réglementaire.

15 L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés en annexe.

Le registre foncier est un registre public dans lequel sont inscrits des renseignements relatifs aux propriétés immobilières, notamment les transactions immobilières et l'historique des propriétés. C'est le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles qui est responsable de la tenue de ce registre.

Un plan de réhabilitation doit énoncer les mesures à mettre en œuvre afin de permettre la réutilisation sécuritaire du terrain et de protéger les êtres humains, les autres espèces vivantes et l'environnement en général. Dans le cas du changement d'utilisation d'un terrain, le plan doit également énoncer les mesures destinées à rendre l'utilisation projetée compatible avec l'état du terrain.

## 2 Résultats de l'audit

16 Nos travaux se sont articulés autour de trois axes :

- les activités de veille et la révision de la réglementation et des documents d'encadrement ;
- les mesures mises en place pour assurer la caractérisation des terrains ;
- le cheminement des dossiers à l'intérieur du ministère, y compris le traitement des documents reçus, la gestion du mécanisme d'attestation par les experts et les interventions du ministère pour assurer la conformité.

### 2.1 Activités de veille et encadrement

17 Les activités de veille permettent de recueillir l'information susceptible d'influencer la prise de décision au sein d'une organisation. Pour un ministère, elles portent entre autres sur l'évolution des paramètres scientifiques et techniques ou encore sur les expériences vécues par d'autres administrations. Elles permettent de déterminer les modifications à apporter à l'encadrement (règlements, politiques, directives, etc.) et d'ajuster les programmes et les processus en fonction des meilleures pratiques.

18 L'encadrement relatif à la réhabilitation des terrains contaminés est complexe et a évolué au fil du temps. Le MDDELCC a la responsabilité de fournir de l'information à jour sur le sujet afin de s'assurer de son application.

19 Le MDDELCC effectue une veille à l'égard de l'évolution des connaissances et des bonnes pratiques en matière de réhabilitation des terrains contaminés. Toutefois, il tarde à proposer les modifications nécessaires à la réglementation et à apporter les correctifs appropriés aux documents d'encadrement.

#### Veille

20 Le ministère réalise des activités de veille qui contribuent à le tenir informé de l'évolution de paramètres scientifiques et techniques ainsi que de bonnes pratiques dans le domaine de la réhabilitation des terrains. Il participe notamment aux travaux de regroupements canadiens d'organismes publics et de partenaires privés qui sont concernés par le sujet. Il a aussi mené des consultations auprès de différents intervenants des milieux industriel et municipal ainsi qu'auprès d'autres secteurs rattachés à ce domaine dans le cadre des travaux relatifs à la révision de la politique portant sur la réhabilitation des terrains contaminés.

21 Le ministère a également mis sur pied des groupes de travail qui permettent notamment le transfert d'information entre ses directions régionales et centrales concernant les problèmes environnementaux.

22 Cependant, la réglementation et les documents d'encadrement relatifs à la réhabilitation des terrains contaminés ne sont pas toujours à jour par rapport à l'état des connaissances du MDDELCC puisque ce dernier tarde à proposer ou à apporter les correctifs nécessaires. Les sous-sections suivantes illustrent notre propos.

### Réglementation en matière de cessation définitive d'une activité

23 Le MDDELCC a observé des difficultés quant à l'application des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relatives à la cessation définitive d'une activité visée par règlement, qui est l'une des trois situations entraînant la mise en œuvre du processus de réhabilitation en vertu de la loi. Selon des travaux effectués par le ministère, le moment précis où une entreprise cesse une activité peut être difficile à déterminer. Des entreprises peuvent invoquer une fermeture temporaire ou une fermeture pour une période indéterminée, par exemple en raison d'un contexte économique difficile. Certaines entreprises pourraient même affirmer que la cessation de leur activité n'est pas définitive afin de se soustraire aux obligations applicables en la matière.

24 En 2006, le ministère a développé des balises pour aider ses employés à intervenir lors de la cessation présumée d'une activité. De plus, pour les activités industrielles et commerciales relatives à la vente et à l'entreposage de produits pétroliers, la LQE comporte des dispositions permettant au ministère de préciser, par règlement, les cas et les conditions dans lesquels il y a cessation définitive d'une activité. Cependant, en février 2017, le MDDELCC n'avait toujours pas exercé ce pouvoir réglementaire.

25 Le manque d'encadrement lié à la cessation définitive d'une activité augmente le risque que des terrains demeurent plusieurs années en friche, dans l'attente d'un projet de développement.

### Mise à jour des règlements et de la politique

26 Le ministère a relevé des activités à risque de contaminer le milieu qui ne sont pas visées par le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*. C'est le cas des activités relatives à l'entretien mécanique et au nettoyage à sec pour lesquelles le problème est connu depuis au moins 2012. Pourtant, le ministère n'a pas apporté de modifications à la liste des activités contenue dans le règlement.

La procédure d'évaluation des risques vise à qualifier et à quantifier les risques, pour la santé et pour l'environnement, des contaminants qui pourraient être laissés sur place.

27 En outre, en 2004, le ministère a élaboré des lignes de conduite pour encadrer le recours à la **procédure d'évaluation des risques**, laquelle s'applique lorsque le responsable d'un terrain présente un plan de réhabilitation qui prévoit de laisser en place des contaminants dont la concentration dépasse les valeurs limites réglementaires. Ces lignes de conduite précisent notamment que la procédure ne peut pas être utilisée lorsque les sols sont contaminés par des produits pétroliers, car la contamination ne peut pas être maintenue pour ces produits. Le ministère utilise cette approche puisqu'elle est en accord avec les *Lignes directrices pour la réalisation des évaluations du risque toxicologique d'origine environnementale au Québec* publiées par l'Institut national de santé publique du Québec et qu'il existe des solutions de traitement reconnues au Québec pour les sols contaminés par les produits pétroliers. Or, le MDDELCC n'a pas introduit dans la réglementation l'interdiction du maintien de la contamination par des produits pétroliers, interdiction qu'il applique pour la procédure d'évaluation des risques.

28 D'autre part, au moment d'entreprendre nos travaux, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* publiée en 1998 était le principal document d'encadrement disponible. Or, elle était désuète. Ainsi, même si les objectifs généraux énoncés dans la politique demeuraient valables, son champ d'application de même que le plan de mise en œuvre qu'elle contenait ne l'étaient plus. Par exemple, le processus relatif à la cessation qui était présenté dans cette politique ne correspond pas à ce qui est prévu dans la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés adoptée en 2003. De plus, la grille présentant les différentes options de gestion des sols excavés en fonction de leur niveau de contamination qui était contenue dans la politique de 1998 ne reflétait pas les exigences résultant de l'adoption de la réglementation concernant la gestion des sols contaminés.

29 Ce n'est qu'en juillet 2016 que le MDDELCC a publié un guide d'intervention qui rassemble l'information sur la protection des sols et la réhabilitation des terrains contaminés qui provient de la LQE et de ses règlements d'application.

30 Enfin, bien que des travaux de révision aient été entrepris depuis 2012, il a fallu attendre jusqu'en avril 2017 pour que le MDDELCC publie finalement une nouvelle politique et un plan d'action pour la période 2017-2021.

## Recommandation

31 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 1 Mettre à jour en temps opportun les documents d'encadrement liés à la réhabilitation des terrains contaminés et proposer les modifications réglementaires nécessaires.**

## 2.2 Caractérisation des terrains

32 Il est essentiel que le MDDELCC s'assure de repérer en temps opportun les responsables de terrains qui omettent de réaliser une étude de caractérisation et de la transmettre au ministère. C'est sur la base des résultats de cette étude que le ministère pourra savoir si le terrain est contaminé, si la concentration de contaminants excède les valeurs limites réglementaires et, par conséquent, si le responsable du terrain doit agir pour minimiser l'impact de ces contaminants sur la santé ou l'environnement (par exemple, pour éviter la contamination des terrains voisins ou de la nappe phréatique).

33 Les mesures mises en œuvre par le ministère ne sont pas suffisantes pour assurer la caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement. Cette disposition importante de la LQE n'est donc pas mise en application.

34 Le MDDELCC dispose de moyens pour être informé de cas où il y a cessation d'une activité. Il a entre autres établi des liens avec la Régie du bâtiment du Québec afin d'obtenir des renseignements sur la mise hors service ou l'enlèvement d'un **équipement pétrolier à risque élevé**. Il peut ainsi communiquer avec les responsables de ce type d'équipement pour les sensibiliser à leurs obligations légales en cas de cessation d'une activité. De même, en vertu de la *Loi sur les mines*, les propriétaires de sites miniers ont l'obligation, depuis décembre 2013, d'aviser le MDDELCC avant le début de la suspension des travaux dans la mine lorsque cette suspension est d'au moins six mois. En outre, le ministère prend en compte les plaintes qui lui sont acheminées et les résultats des inspections qu'il mène relativement à l'application d'autres dispositions de la LQE.

35 Or, ces actions sont insuffisantes. Selon notre analyse de dossiers, une part importante des études de caractérisation qui suivent la cessation définitive d'une activité ne sont pas réalisées en temps opportun. En effet, sur la base des dates précisées par les responsables de terrains dans les 20 dossiers liés à la cessation que nous avons sélectionnés, 12 études de caractérisation ont été réalisées dans un délai excédant le délai de 6 mois prévu par la LQE. Pour 4 de ces dossiers, il s'était même écoulé plus de 5 ans depuis la cessation.

36 Le ministère peut accorder un délai supplémentaire n'excédant pas 18 mois, aux conditions qu'il fixe, au responsable d'un terrain qui en fait la demande et qui fait valoir une possible reprise de l'activité. Ce délai supplémentaire n'a été demandé que dans un seul des 12 dossiers analysés pour lesquels l'étude de caractérisation a été réalisée en retard. Toutefois, le responsable du terrain a dépassé le délai supplémentaire de 4 mois qui lui avait été imparti. Qui plus est, le délai a été octroyé par un professionnel du ministère, alors que seuls le ministre ou le sous-ministre peuvent l'accorder.

Un équipement pétrolier est considéré comme à risque élevé en fonction de quatre facteurs de risque :

- la capacité d'entreposage ;
- l'emplacement ;
- l'utilisation ;
- le type de produit pétrolier qu'il contient.

37 Tant qu'une étude de caractérisation n'est pas transmise au ministère, ce dernier ne peut savoir si le terrain en question est contaminé ou non, ni être informé des risques relatifs à la contamination, le cas échéant. D'ailleurs, pour 3 des 12 dossiers analysés pour lesquels l'étude de caractérisation a été transmise en retard, l'étude concluait que des contaminants présents dans les eaux souterraines étaient susceptibles de provoquer la contamination d'un plan d'eau ou d'un puits, ou encore de se propager aux terrains avoisinants.

38 D'autre part, à partir des dates précisées par les responsables de terrains dans les études de caractérisation reçues par le ministère, nous avons pu déterminer que, pour au moins 5 des 20 dossiers liés au changement d'utilisation d'un terrain que nous avons analysés, il y a eu cessation préalable de l'activité sans que le responsable du terrain au moment de la cessation ait transmis une étude de caractérisation conformément aux exigences de la loi. Ainsi, le ministère a pris connaissance tardivement du niveau de contamination du terrain, soit uniquement lors d'un projet de changement d'utilisation du terrain plutôt qu'au moment de la cessation de l'activité. En moyenne, il s'est écoulé environ 4 ans entre la cessation de l'activité et la transmission au ministère de l'étude de caractérisation. Pour 3 de ces 5 dossiers, il y avait un risque que les contaminants présents dans le sol ou dans les eaux souterraines se propagent aux terrains voisins.

39 De plus, lorsque le ministère ne traite pas un dossier lié à la cessation d'une activité et le traite ultérieurement comme un dossier relatif à un changement d'utilisation, il y a alors un risque que le terrain demeure inactif et qu'il comporte des contaminants dont la concentration dépasse les valeurs limites réglementaires pour une période prolongée. En effet, dans ce cas, la réhabilitation du terrain doit se faire uniquement si le changement d'utilisation a lieu en fin de compte. Pourtant, lors de la cessation de l'activité, le responsable du terrain aurait eu l'obligation de réhabiliter le terrain si l'étude de caractérisation avait révélé la présence de contaminants dont la concentration excédait les valeurs limites réglementaires.

40 Selon les modifications apportées à la LQE en avril 2017, le responsable d'un terrain qui cesse définitivement d'exercer une des activités visées par règlement doit transmettre au MDDELCC un avis de la cessation de l'activité. Cependant, la mise en œuvre de cette disposition est subordonnée à l'adoption d'un règlement qui viendra préciser le délai dans lequel cet avis devra être produit. Par ailleurs, de nouvelles dispositions de la loi prévoient qu'un règlement doit être adopté pour définir les cas et les conditions dans lesquels il y a une cessation définitive, et ce, pour l'ensemble des activités visées. Or, le ministère tarde à proposer un tel règlement relativement à la vente et à l'entreposage de produits pétroliers (voir la section Activités de veille et encadrement). Enfin, la transmission d'un avis de la cessation de l'activité demeure un acte d'autodéclaration et, comme pour l'étude de caractérisation, le ministère est responsable de mettre en place des mesures pour s'assurer que ce type d'avis lui est transmis.

41 La cessation d'une activité est un point de départ important du processus de réhabilitation. La non-détection en temps opportun des cas de cessation d'une activité empêche d'assurer l'application des mesures prévues dans la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés. Comme le mentionnaient dès 2006 des représentants du ministère lors d'une rencontre de travail, la « tolérance » du Ministère par rapport aux périodes plus ou moins prolongées d'arrêts présumés temporaires augmente le risque de se retrouver éventuellement avec des sites orphelins», lesquels deviennent alors à la charge du gouvernement. D'avril 2014 à mars 2016, les terrains de deux personnes physiques ou morales ont notamment été ajoutés au passif environnemental sous la responsabilité du MDDELCC, ce qui a eu pour effet d'augmenter ce passif d'environ 14,5 millions de dollars.

## Recommandation

42 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 2** Mettre en œuvre des mesures pour que l'étude de caractérisation exigée par la loi soit effectuée dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.

## 2.3 Cheminement des dossiers

### Traitement des documents reçus

43 Comme le montre la figure 1 (section Mise en contexte), la LQE prévoit plusieurs étapes pour mener à bien le processus de réhabilitation des terrains contaminés. Les directions régionales du ministère sont responsables du traitement des dossiers liés à la réhabilitation des terrains contaminés.

44 Les mécanismes d'analyse et de contrôle mis en place par le MDDELCC ne sont pas uniformes et ne permettent pas de s'assurer que le processus de réhabilitation des terrains se déroule conformément à la réglementation, notamment que les délais établis sont respectés.

45 Le MDDELCC a mis en place des mécanismes visant à appuyer les travaux d'analyse et de contrôle lors des différentes étapes liées au traitement des dossiers. Ainsi, en vue d'assurer la cohérence et l'harmonisation entre les directions régionales, il a créé des groupes de travail qui ont notamment pour mandat d'établir des procédures d'analyse et de contrôle et de les évaluer. De plus, ces groupes de travail soutiennent les directions régionales dans l'adaptation et l'application des processus.

46 Le ministère a également créé un site intranet relatif aux terrains contaminés, lequel regroupe de l'information liée aux activités d'analyse. Il s'agit donc pour les employés d'un moyen intéressant de diffusion de l'information. Cependant, les analystes rencontrés dans l'une des trois directions régionales que nous avons visitées n'utilisaient pas cet intranet ou encore ils n'en connaissaient pas l'existence.

47 Malgré la création des groupes de travail et du site intranet relatif aux terrains contaminés, il existe des lacunes dans les mécanismes d'analyse et de contrôle du ministère. De plus, la réglementation n'est pas respectée à plusieurs étapes du processus de réhabilitation, notamment en ce qui concerne les délais. Les sous-sections qui suivent illustrent notre propos.

## Avis de contamination

48 Le délai pour requérir l'inscription d'un avis de contamination au registre foncier après la réalisation d'une étude de caractérisation (voir la figure 1) devrait être court. En effet, selon la LQE, le responsable d'un terrain doit requérir cette inscription **dès que** l'étude révèle la présence de contaminants dont la concentration excède les valeurs limites réglementaires. Toutefois, le délai lié à la demande d'inscription de l'avis par le responsable d'un terrain est parfois long. Ainsi, parmi les 34 dossiers que nous avons analysés pour lesquels l'inscription de l'avis de contamination au registre foncier était requise, le délai lié à la demande d'inscription était supérieur à 3 mois pour 6 dossiers et il était supérieur à 6 mois pour 6 autres dossiers. Il y a alors un risque qu'un acheteur potentiel acquière un terrain sans savoir qu'il est contaminé.

49 Pour la moitié de ces 12 dossiers, le moment où le MDDELCC a pris connaissance du retard dans l'inscription de l'avis ne lui a pas permis d'intervenir pour réduire le délai d'inscription : le ministère a reçu l'étude de caractérisation après l'inscription de l'avis au registre foncier ou peu de temps avant. Pour les 6 autres dossiers, le ministère a fait des rappels auprès du responsable du terrain après avoir reçu l'étude de caractérisation. Cependant, le délai entre la réception de l'étude de caractérisation par le ministère et l'inscription de l'avis de contamination au registre foncier a tout de même été de 5 mois pour l'un de ces dossiers et il dépasse 7 mois pour un autre dossier pour lequel l'avis n'était toujours pas inscrit au 1<sup>er</sup> mars 2017.

50 Par ailleurs, lorsque le MDDELCC reçoit un avis de contamination du responsable d'un terrain, il doit en transmettre une copie à la municipalité concernée. Sur la base des avis de contamination qu'elle reçoit, chaque municipalité doit constituer et tenir à jour une liste des terrains contaminés sur son territoire. L'information contenue dans cette liste a un caractère public. La délivrance par une municipalité d'un permis de construction ou de lotissement relatif à un terrain qui est inscrit sur cette liste et qui fait l'objet d'un plan de réhabilitation approuvé par le ministre est subordonnée à l'obtention d'une attestation d'un expert indiquant que le projet pour lequel le permis est demandé est compatible avec les dispositions de ce plan de réhabilitation.

Les mots *dès que* signifient  
« aussitôt que, immédiatement ».



51 Selon la LQE, le MDDELCC doit, « sur réception » de l'avis de contamination, en transmettre une copie à la municipalité concernée afin qu'elle puisse constituer sa liste. Cependant, pour 20 % des 34 dossiers analysés, le ministère a pris plus d'un mois pour traiter l'avis et en transmettre une copie, période qui s'ajoute dans certains cas au délai relatif à la demande d'inscription de l'avis au registre foncier qui a été effectuée par le responsable du terrain. Dans cet intervalle, il pourrait arriver que la municipalité accorde un permis de construction ou de lotissement pour un terrain sans savoir qu'elle aurait dû demander l'attestation d'un expert.

52 Les directions régionales du ministère rappellent aux municipalités leur obligation de constituer leur liste lors de la transmission d'un avis. En outre, en 2016, le ministère est intervenu auprès de municipalités afin de les sensibiliser à leurs responsabilités à cet égard. Cependant, il ne s'assure pas que les municipalités constituent et tiennent à jour la liste prévue. Parmi les 26 municipalités que nous avons sélectionnées sur l'ensemble du territoire québécois afin de nous assurer de l'existence de la liste publique prévue par la LQE, 4 n'avaient pas constitué une telle liste, alors qu'il y avait des terrains contaminés sur leur territoire.

## Plan de réhabilitation

53 Lors de la cessation définitive d'une activité visée par règlement, la LQE prévoit que le responsable d'un terrain doit transmettre au ministère un plan de réhabilitation dans les meilleurs délais si une étude de caractérisation révèle la présence de contaminants dont la concentration dépasse les valeurs limites réglementaires. Toutefois, le MDDELCC n'a pas défini la notion de « meilleurs délais ». De plus, dans les trois directions régionales visitées, il n'existe pas de moyen structuré permettant de faire le suivi de la réception des plans de réhabilitation. Pour 2 des 14 dossiers relatifs à la cessation d'une activité que nous avons vérifiés pour lesquels un plan de réhabilitation devait être produit, le délai de transmission du plan au MDDELCC est supérieur à un an. Le délai a même atteint près de deux ans pour l'un de ces dossiers.

54 Une fois le plan de réhabilitation reçu, le ministère doit en faire l'analyse afin de décider s'il l'approuve. L'analyse des plans diffère cependant d'une direction régionale à l'autre : les analystes d'une des directions régionales visitées remplissent les sections d'une grille de vérification, tandis que les analystes des deux autres directions produisent des rapports d'analyse. Les analyses effectuées ne portent pas sur les mêmes éléments selon que la grille de vérification ou le rapport d'analyse est utilisé. De plus, les rapports d'analyse d'une direction régionale contiennent beaucoup plus d'information que ceux de l'autre direction.

Dans sa déclaration de services aux citoyens, le ministère s'engage à donner une réponse officielle dans les 75 jours civils qui suivent la réception d'une demande d'autorisation (y compris d'un plan de réhabilitation).

55 Enfin, lorsqu'un plan de réhabilitation doit faire l'objet de la procédure d'évaluation des risques, les délais associés à l'analyse et à l'approbation du plan sont longs. Bien que ces dossiers soient habituellement d'une complexité élevée, ces délais sont largement supérieurs à l'engagement que le ministère a pris dans sa **déclaration de services aux citoyens**. Si l'on exclut les délais associés à l'attente des documents et de l'information complémentaire demandés au responsable d'un terrain, le ministère a pris en moyenne plus de 200 jours pour analyser et approuver le plan de réhabilitation devant faire l'objet de la procédure pour l'ensemble des 19 dossiers de ce type qu'il a menés à terme depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014. En fait, le ministère n'a respecté son engagement que pour 2 des 19 dossiers. Pour la même période, le délai moyen relatif à l'approbation de l'ensemble des autres plans, soit ceux qui ne devaient pas faire l'objet de la procédure d'évaluation des risques, était de moins de 70 jours.

## Travaux de réhabilitation

56 Une fois le plan de réhabilitation approuvé par le ministre, le responsable du terrain a l'obligation de respecter ce plan de même que le calendrier de réalisation qui l'accompagne.

57 Dans les dossiers que nous avons vérifiés, les dates de réalisation des travaux ne sont pas précises pour 9 des 27 plans de réhabilitation approuvés. Les documents reçus par le ministère lui permettent donc difficilement d'effectuer un suivi de la réalisation des travaux au moment où ils sont prévus.

58 Pour les 18 autres dossiers pour lesquels des dates précises ont été fournies au ministère, celles-ci ne sont pas toujours respectées. Pour 6 des 18 dossiers, les travaux ont été réalisés avec un retard d'au moins 3 mois. Dans les directions régionales visitées, aucun mécanisme n'est en place pour permettre le suivi systématique de la réalisation des travaux, alors que la réhabilitation est pourtant l'objectif poursuivi par la loi. En outre, pour un des dossiers pour lesquels les travaux ont été réalisés avec un retard d'au moins 3 mois, il existait un risque que la contamination se propage aux terrains avoisinants.

59 La réalisation des travaux après le moment prévu dans le calendrier accompagnant le plan de réhabilitation n'est pas conforme à la réglementation. Dans le cas d'une cessation d'activité, les longs délais accroissent le risque que le gouvernement ait à assumer les coûts liés à la réalisation des travaux.

60 Selon la LQE, le responsable d'un terrain doit transmettre au ministère, «dès l'achèvement des travaux», l'attestation d'un expert établissant qu'ils ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation. Or, pour 10 des 20 dossiers analysés dans lesquels la date de fin des travaux était mentionnée, l'attestation de l'expert a été transmise plus de 6 mois après cette date. Pour 4 autres dossiers pour lesquels le plan de réhabilitation avait été approuvé plus d'un an auparavant et pour lesquels le calendrier de réalisation prévoyait que les travaux dureraient un mois ou moins, le ministère n'avait toujours pas reçu d'attestation au 1<sup>er</sup> mars 2017. Trois de ces 4 dossiers étaient liés à la cessation d'une activité. Le MDDELCC devrait pourtant veiller à obtenir rapidement cette attestation puisque c'est elle qui lui fournit l'assurance que les travaux de réhabilitation ont été effectués, et ce, conformément aux exigences du plan approuvé par le ministre.

## Saisie des données

61 Le MDDELCC maintient des bases de données sur les terrains contaminés. Nous avons relevé diverses erreurs de saisie dans ces bases de données pour les 44 dossiers que nous avons analysés. Voici des exemples :

- Pour une dizaine de cas, la date saisie relative à l'envoi de l'avis de contamination à la municipalité concernée ne correspond pas à la date réelle.
- Pour trois dossiers, il existe une erreur dans le choix de l'élément déclencheur, qui entraîne la mise en œuvre du processus de réhabilitation.
- Pour une dizaine d'études de caractérisation qui ont été transmises au ministère, nous ne les avons pas trouvées dans le **registre public relatif à la réhabilitation des terrains**.
- Pour quatre dossiers, les bases de données n'indiquent pas que le terrain est réhabilité, alors que c'est le cas.

62 En outre, le recours à la procédure d'évaluation des risques n'est pas inscrit dans les bases de données pour près de la moitié de l'ensemble des 19 dossiers ayant fait l'objet de cette procédure depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014. D'autre part, des études de caractérisation qui sont inscrites dans le registre public ne devraient pas y être, puisqu'elles ont été produites à d'autres fins que l'établissement de la contamination du terrain selon la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés. Nous avons relevé 6 cas.

63 La qualité de l'information saisie dans les bases de données du MDDELCC est importante. Les erreurs de saisie ont un impact tant sur l'information accessible aux employés du ministère que sur la qualité de la reddition de comptes, le cas échéant.

L'information présentée dans le registre public relatif à la réhabilitation des terrains provient d'une extraction faite à partir d'une des bases de données du ministère. Ce registre doit inclure les études de caractérisation, les évaluations des risques toxicologiques et écotoxicologiques ainsi que de l'impact sur les eaux souterraines, les plans de réhabilitation et les attestations établissant que les travaux ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation approuvé par le ministre. Tous ces documents sont exigés en vertu de la section de la LQE relative à la réhabilitation des terrains contaminés.

La première phase d'une étude de caractérisation consiste à faire une revue de l'information existante ainsi qu'à établir l'historique du terrain et des activités qui s'y sont déroulées. L'objectif de cette phase est de se familiariser avec le lieu et de relever les problèmes liés au terrain à partir des données disponibles.

64 Depuis le début des années 2000, l'information est publiée en partie dans le répertoire des terrains contaminés qui est disponible sur le site Internet du ministère. Bien que ce répertoire ne soit pas exhaustif et qu'il ne comprenne que les cas portés à l'attention du MDDELCC, il vise à offrir un outil de recherche simple à l'égard des terrains inscrits dans les bases de données du ministère. Il peut notamment être utilisé comme source d'information lors de la production de la **première phase d'une étude de caractérisation**. L'information figurant dans les bases de données alimente aussi le registre public relatif à la réhabilitation des terrains, tenu par le MDDELCC depuis 2009 conformément à la loi. Tout comme le répertoire, le registre peut être utilisé par les entreprises et les personnes au moment de prendre une décision relative à l'acquisition d'une propriété.

## Mécanisme d'attestation par les experts

65 Le réseau d'experts créé en vertu de la LQE est un élément important qui permet d'assurer la qualité du processus de réhabilitation des terrains contaminés. Selon le MDDELCC, le mécanisme d'attestation par les experts vise notamment à accélérer le traitement des dossiers ainsi qu'à augmenter la qualité des études et des travaux réalisés. Les experts doivent entre autres attester que :

- l'étude de caractérisation a été effectuée conformément au guide élaboré par le ministère à ce sujet ;
- les travaux de réhabilitation ont été réalisés conformément aux exigences du plan de réhabilitation approuvé.

66 Ce mécanisme permet aussi la prise en charge par les responsables de terrains, au moins en partie, des coûts liés à l'analyse des projets, puisque les experts effectuent des tâches d'analyse pour le ministère tout en étant payés par ceux qui doivent se conformer à la réglementation.

67 Le ministère n'exerce pas une gestion adéquate du mécanisme relatif aux attestations fournies par les experts. De plus, pour les deux tiers des attestations que nous avons examinées, l'expert a attesté la conformité de ses propres travaux. Il s'agit alors de situations de conflit d'intérêts qui soulèvent un doute sur les conclusions des attestations.

68 Conformément à la LQE, les conditions à satisfaire pour être un expert sont établies par le ministre et publiées à la *Gazette officielle du Québec*. Principalement, le candidat doit posséder une **formation** dans une discipline appropriée de même qu'un certain **nombre d'années d'expérience** dans le domaine des terrains contaminés. Il doit également réussir un examen afin que le ministère vérifie ses connaissances relatives aux tâches et aux responsabilités d'un expert.

69 Le MDDELCC a mis en place un processus de contrôle des attestations fournies par les experts. Ce sont les directions régionales qui effectuent le contrôle.

70 Les directions régionales ont reçu peu de directives pour exercer ce contrôle. Ainsi, le ministère n'a pas précisé les éléments sur lesquels doit porter le contrôle ni la documentation qui doit l'appuyer. De plus, le ministère leur a demandé de contrôler un certain pourcentage des attestations reçues, mais il n'a pas précisé ce pourcentage ni donné de balises à cet égard. Il n'a pas non plus mentionné aux directions régionales qu'il serait opportun qu'elles contrôlent le travail de l'ensemble des experts à l'intérieur d'une période prédéterminée. En ne procédant pas ainsi, le MDDELCC permet qu'un expert ne fasse jamais l'objet d'un contrôle durant toute sa carrière, alors que les lacunes dans son travail peuvent difficilement être décelées par une personne autre qu'un professionnel du ministère.

71 Les trois directions régionales que nous avons visitées exercent le contrôle différemment. Les représentants de l'une de ces trois directions nous ont mentionné qu'ils contrôlaient toutes les attestations plutôt qu'une portion seulement, tandis que les représentants d'une autre direction nous ont indiqué qu'ils sélectionnaient les attestations à contrôler selon leur jugement. Quant aux représentants de la troisième direction, ils nous ont mentionné qu'ils ont contrôlé l'ensemble des attestations jusqu'en septembre 2015, puis qu'un nouveau processus a été mis en place. Selon les représentants de cette direction régionale, 20% des attestations reçues seraient maintenant contrôlées. À l'exception d'un cas, nous n'avons pas trouvé de documentation sur le contrôle des attestations dans les dossiers que nous avons analysés pour les trois directions régionales visitées. La disparité dans l'exercice du contrôle et la documentation insuffisante peuvent notamment découler du manque de directives claires données aux directions régionales par les directions centrales.

72 Par ailleurs, les directions régionales visitées ne font aucun suivi du nombre réel de dossiers pour lesquels l'attestation de l'expert a été contrôlée et elles ne peuvent donc pas les repérer facilement (pas de codification dans le système ni de liste tenue). Pour une direction régionale visitée, une note est inscrite dans le système, mais il n'est pas possible de générer automatiquement la liste des dossiers ayant fait l'objet d'un contrôle à partir de cette inscription.

Voici les exigences relatives à la formation et au nombre d'années d'expérience du candidat :

- soit posséder un baccalauréat dans une discipline appropriée et avoir au moins 10 années d'expérience pertinente dans le domaine de la caractérisation et de la réhabilitation des sols ;
- soit posséder une formation postsecondaire dans une discipline appropriée et avoir au moins 15 années d'expérience pertinente, à titre de chargé de projet, dans le domaine de la caractérisation et de la réhabilitation des sols.

73 Le ministère ne recueille aucune donnée concernant la proportion des dossiers pour lesquels l'attestation a fait l'objet d'un contrôle, le temps consacré à cette activité et les conclusions qui en découlent. Il ne possède donc pas l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité et l'efficience du contrôle que les directions régionales effectuent à l'égard du travail des experts.

74 D'autre part, selon les dossiers que nous avons analysés, l'expert fournit régulièrement une attestation concernant les travaux qu'il a lui-même effectués (34 attestations sur les 50 contenues dans les dossiers vérifiés). Cela va à l'encontre des conditions établies par le ministre dans la *Gazette officielle du Québec* et de l'engagement signé par l'expert, qui exigent l'absence de conflit d'intérêts dans la réalisation des travaux de l'expert. Les directions régionales ne signalent pas ces cas et le ministère n'a mis en place aucun contrôle particulier les concernant.

75 Lorsque les directions régionales estiment qu'un expert a commis une faute, un mécanisme est prévu afin que celle-ci soit signalée à une direction centrale du ministère. Cette direction centrale est responsable de tenir à jour la liste des personnes déclarées aptes à exercer le rôle d'expert, de traiter les demandes d'évaluation et d'information concernant leur travail et, le cas échéant, de proposer au ministre de radier un expert de la liste. Lorsque cette direction centrale juge qu'un expert a commis une faute grave, son nom est inscrit sur la liste des experts sous surveillance sans que la nature de la faute commise soit précisée. Néanmoins, cette information devrait être accessible à un analyste, le cas échéant, afin qu'il puisse réaliser un contrôle centré sur les éléments les plus à risque. Les dossiers que nous avons analysés pour lesquels l'expert était sous surveillance ne contenaient pas de documentation sur le contrôle des attestations.

## Mesures pour assurer la conformité

76 Le ministère dispose de diverses mesures pour inciter les responsables de terrains à se conformer à la réglementation en matière de réhabilitation des terrains contaminés. Ces mesures assurent aussi l'équité entre ceux qui engagent des dépenses liées à la réhabilitation de leur terrain, comme le prévoit la réglementation, et ceux qui ne le font pas.

77 La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que, lorsqu'un manquement à une de ses dispositions ou à un de ses règlements d'application est constaté, un avis de non-conformité peut être transmis au contrevenant.

78 Dans les cas et aux conditions qui sont prévus dans la loi, le ministère peut également imposer une **sanction administrative pécuniaire** à tout responsable d'un terrain qui ne respecte pas la LQE.

Une sanction administrative pécuniaire peut être imposée à tout responsable d'un terrain qui fait défaut de se conformer à des obligations en matière de réhabilitation des terrains prévues par la loi. Le montant des sanctions varie de 250 à 10 000 dollars selon le manquement et le type de contrevenant.

79 La loi prévoit aussi que le ministre dispose de pouvoirs d'ordonnance quant à la réhabilitation des terrains contaminés. Sous réserve des conditions énoncées dans la loi, il peut ordonner de procéder à une étude de caractérisation ou ordonner que lui soit soumis, pour approbation, un plan de réhabilitation.

80 Si le responsable d'un terrain ne se conforme pas aux dispositions de la loi, le ministre peut également faire réaliser l'étude de caractérisation ou le plan de réhabilitation, ou encore faire exécuter les travaux, et recouvrer les coûts auprès du responsable. Enfin, un contrevenant peut se voir imposer une **amende**.

81 Pour les situations ne répondant pas aux exigences de la loi que nous avons relevées dans les dossiers examinés, le ministère a rarement transmis des avis de non-conformité et il n'a imposé aucune sanction administrative pécuniaire. Ainsi, il existe un risque que des dispositions de la LQE relatives à la réhabilitation des terrains contaminés soient considérées comme peu importantes lorsqu'elles doivent être appliquées par le responsable d'un terrain.

82 Comme le prévoit la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MDDELCC a élaboré le *Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires* pour établir les critères qui guident le recours à ces sanctions.

83 Selon la directive en lien avec ce cadre, tout manquement constaté doit être notifié par un avis de non-conformité transmis au contrevenant. Cet avis décrit le manquement et, s'il y a lieu, demande au contrevenant de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la réglementation. Un tel avis est important puisque la directive précise que des manquements successifs peuvent constituer un facteur aggravant qui sera pris en compte dans l'analyse soutenant la décision d'imposer ou non une sanction administrative pécuniaire si ces manquements ont fait l'objet d'un avis écrit. L'avis de non-conformité permet également au ministère de démontrer l'importance qu'il accorde aux cas de non-conformité à la réglementation.

84 Comme il a été mentionné dans les sections précédentes, plusieurs situations s'éloignent des exigences de la loi pour les dossiers que nous avons analysés, notamment les suivantes.

La LQE prévoit que, dans plusieurs situations, un contrevenant est passible d'une amende qui peut être imposée par un tribunal. Les amendes varient de 1 000 dollars à 6 millions de dollars. La somme double pour une première récidive et triple pour une récidive additionnelle.

<b>Exigence de la Loi sur la qualité de l'environnement</b>	<b>Dossiers pour lesquels une situation s'éloigne de l'exigence de la loi</b>
Étude de caractérisation réalisée dans les six mois suivant la cessation définitive de l'activité visée par règlement [article 31.51]	Étude réalisée après plus de 6 mois pour 12 des 20 dossiers liés à la cessation d'une activité 5 dossiers relatifs au changement d'utilisation d'un terrain qui n'ont pas été traités antérieurement comme des dossiers liés à la cessation d'une activité
Demande d'inscription d'un avis de contamination au registre foncier effectuée dès que la contamination du terrain est connue [article 31.58]	Pour 12 des 34 dossiers pour lesquels l'inscription de l'avis au registre foncier était requise, délai lié à la demande d'inscription supérieur à 3 mois
Respect du calendrier de réalisation des travaux accompagnant le plan de réhabilitation [article 123.1]	Pour 6 des 18 dossiers pour lesquels des dates précises ont été fournies au ministère, retard de plus de 3 mois dans la réalisation des travaux
Attestation d'un expert établissant que les travaux sont conformes au plan de réhabilitation transmise «dès l'achèvement des travaux» [article 31.48]	Pour 10 des 20 dossiers dans lesquels la date de fin des travaux était mentionnée, attestation transmise plus de 6 mois après cette date

85 Parmi les situations mentionnées ci-dessus, le ministère a acheminé un avis de non-conformité au contrevenant à seulement trois reprises. Aucune sanction administrative pécuniaire n'a été imposée. Le recours pénal et l'ordonnance n'ont pas non plus été utilisés pour les dossiers analysés.

86 En raison du faible recours aux moyens prévus par la LQE (notamment l'avis de non-conformité et la sanction administrative pécuniaire) qui a été observé dans les dossiers que nous avons analysés, les responsables de terrains pourraient considérer les obligations relatives à la réhabilitation comme des actes purement administratifs, qui peuvent être exécutés au moment qu'ils jugent opportun sans égard aux exigences de la loi ou aux conséquences sur l'environnement et la santé. Pourtant, pour six dossiers pour lesquels une situation s'éloigne de l'exigence de la loi, les études de caractérisation concluaient qu'il y avait un risque de contamination d'un plan d'eau ou d'un puits, ou encore un risque de propagation des contaminants aux terrains avoisinants.



## Information sur l'application de la réglementation

87 Compte tenu des difficultés observées au regard du respect de la loi et des règlements, il aurait été pertinent que le ministère diffuse de l'information relative à la réhabilitation des terrains contaminés. Or, il a rendu publique peu d'information au fil des ans.

88 Le ministère n'a jamais produit de reddition de comptes portant spécifiquement sur la réalisation des orientations énoncées dans la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* publiée en 1998, et ce, même si près de 20 ans se sont écoulés depuis son entrée en vigueur. La seule information disponible au sujet de la réhabilitation des terrains contaminés est contenue dans des bilans quinquennaux, dont le dernier remonte à 2010. Ces bilans présentent pourtant certains renseignements utiles concernant l'augmentation du nombre de terrains contaminés au Québec et leur distribution sur le territoire, la proportion des terrains réhabilités en vertu de chacun des éléments déclencheurs prévus dans la loi ou encore les techniques de réhabilitation utilisées. Par exemple, le dernier bilan indiquait que, malgré l'entrée en vigueur du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* en 2001, l'enfouissement était encore fréquemment utilisé comme technique de réhabilitation des terrains contaminés. Il serait pertinent de connaître l'évolution des pratiques en ce domaine. Au moment de la réalisation de notre audit, le ministère n'était pas en mesure de nous indiquer la date de parution du prochain bilan.

## Recommandations

89 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 3 Uniformiser le traitement des dossiers et mettre en place des mécanismes d'analyse et de contrôle afin d'assurer le respect de la réglementation, notamment en ce qui concerne les délais.**
- 4 Renforcer le processus de contrôle des attestations fournies par les experts.**
- 5 Veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts afin d'assurer l'efficacité du mécanisme d'attestation.**
- 6 Mettre en œuvre les mesures prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard des responsables de terrains qui y contreviennent.**

## Commentaires de l'entité auditée

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

### Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« **Commentaires généraux.** Le ministère a pris connaissance du rapport du Vérificateur général et prend acte de ses recommandations.

« **Réglementation et documents d'encadrement.** Le ministère est déjà en mesure de répondre adéquatement aux constats du Vérificateur général, notamment en matière de modifications réglementaires et de documents d'encadrement.

« Le Vérificateur général a signalé avec justesse que la politique de 1998 était devenue désuète. Or, celle-ci a été remplacée, d'abord depuis juillet 2016 par le guide d'intervention pour ses aspects techniques, puis par la nouvelle politique et son plan d'action 2017-2021, annoncés et diffusés par le ministre le 9 avril dernier. De plus, la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert* (nouvelle LQE), sanctionnée le 23 mars dernier, donne des pouvoirs accrus au ministre pour resserrer ses interventions sur différents aspects liés aux terrains contaminés. Ainsi, la nouvelle politique, le guide d'intervention et la nouvelle LQE viennent renforcer l'action gouvernementale en matière de réhabilitation des terrains et de gestion des sols excavés, et apportent des solutions à plusieurs des préoccupations soulevées.

« Par exemple, la nouvelle politique tient déjà compte d'une des préoccupations du Vérificateur général, car elle prévoit l'ajout de certaines activités commerciales ou industrielles à celles déjà visées par règlement ainsi que la révision de la liste (actions 5 et 9 de la politique). De plus, la grille de gestion des sols excavés, disponible dans le guide d'intervention de juillet 2016, vient actualiser les options de gestion possibles.

« Le ministère est conscient de l'importance de mettre à jour sa réglementation. Des modifications réglementaires sont en préparation, notamment pour définir la notion de cessation définitive et instaurer le dépôt d'une garantie financière. La nouvelle politique prévoit également la rédaction d'un tout nouveau guide de valorisation des sols contaminés (action 16).

« Comme par le passé, le ministère continuera de veiller à ce que l'information liée aux nouvelles exigences soit diffusée sur son site Web. De plus, à la suite de la diffusion du guide d'intervention en juillet 2016, le ministère s'est associé à un partenaire externe pour offrir des formations expliquant la réglementation en vigueur.

**« Caractérisation des terrains dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.** À l'instar du Vérificateur général, le ministère souhaite resserrer ses exigences, comme l'annoncent la nouvelle politique et la nouvelle LQE qui visent toutes deux à réduire les difficultés quant à l'application des dispositions de la loi relatives à la cessation définitive d'une activité visée par règlement. La nouvelle LQE oblige désormais celui qui cesse une telle activité à transmettre un avis de cessation au ministère. Cette obligation permettra au ministre d'en être informé en temps opportun et de respecter le délai prescrit pour l'obtention de l'étude de caractérisation. De plus, la loi comporte désormais des dispositions permettant au ministre de préciser, par règlement, les conditions dans lesquelles il y a cessation définitive d'une activité.

« La politique vise aussi à faciliter la réhabilitation des terrains pour éviter qu'ils ne deviennent à la charge de l'État. Ainsi, un fonds de gestion postfermeture des lieux d'enfouissement devra être instauré et les entreprises devront fournir des garanties financières (actions 6 et 10). Enfin, un des objectifs de la politique vise à réduire le passif environnemental du gouvernement en investissant 120 millions de dollars dans des travaux de réhabilitation de terrains contaminés appartenant à l'État.

**« Mécanismes visant à appuyer les travaux d'analyse et de contrôle lors des différentes étapes liées au traitement des dossiers.** Le ministère est pleinement conscient des enjeux liés à la justesse de l'information accessible en matière de terrains contaminés. De plus, il prend note des commentaires exprimés par le Vérificateur général sur les délais constatés pour requérir les éléments attendus dans les dossiers de réhabilitation qui lui sont soumis. En réponse à ces constats, il entend étudier les différentes avenues possibles pour assurer une meilleure uniformité dans le traitement des dossiers.

**« Contrôle des attestations fournies par les experts.** Le ministère s'assure que chaque expert signe un engagement à l'effet notamment de demeurer libre de toute influence, d'éviter tout conflit d'intérêts et d'agir de façon honnête. La décision quant au droit d'un professionnel d'exercer sa profession relève des ordres professionnels et le ministère ne peut s'immiscer dans ce domaine réservé. Cependant, en plus des conditions à satisfaire pour être inscrit sur la liste des experts (années d'expérience, réussite d'un examen, formation obligatoire), le ministère s'assure de la qualité du travail des experts en maintenant un système de plaintes. Lorsqu'un expert commet une faute grave, son nom est inscrit sur une liste des experts sous surveillance. Si l'expert fait un manquement, le ministère peut sévir contre lui. Afin de renforcer ce contrôle déjà en place, la nouvelle LQE est venue conférer de nouveaux pouvoirs au ministre afin de lui permettre de retirer un expert de la liste ou de lui imposer une suspension selon la gravité du manquement. »



# Annexe et sigles

## Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

### Sigles

**LQE** *Loi sur la qualité de l'environnement*

**MDELCC** Ministère du Développement durable,  
de l'Environnement et de la Lutte  
contre les changements climatiques

## Annexe Objectif de l'audit et portée des travaux

### Objectif de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de la *Loi sur le développement durable* et des saines pratiques de gestion. Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le MDDELCC veille, de manière efficace et efficiente, à ce que la réhabilitation des terrains contaminés soit réalisée dans le respect de la réglementation et dans une perspective de développement durable.</p>	<p>Le MDDELCC :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ exerce une veille des paramètres scientifiques reconnus et des bonnes pratiques en matière de réhabilitation de terrains contaminés afin, si nécessaire, d'ajuster ses modes d'intervention et de conseiller le gouvernement sur les modifications à apporter aux exigences relatives à la réhabilitation ;</li> <li>■ fournit de l'information pertinente, suffisante, claire et exacte pour permettre l'application de la réglementation ;</li> <li>■ a mis en place des mesures pour faire en sorte que quiconque doit procéder à une étude de caractérisation le fait effectivement ;</li> <li>■ a mis en place des mesures pour s'assurer que les normes établies quant à la qualité des études de caractérisation, des plans de réhabilitation et des travaux de réhabilitation sont respectées ;</li> <li>■ effectue dans un délai raisonnable l'analyse des documents qui lui sont transmis et justifie les décisions rendues ;</li> <li>■ prend les moyens nécessaires pour amener les contrevenants à se conformer à la réglementation ;</li> <li>■ réalise un suivi de sa performance au regard de ses responsabilités liées à la réhabilitation des terrains contaminés et en rend compte au moyen d'une information significative, complète, comparable et fiable.</li> </ul>

## Portée des travaux

Le présent audit vise le MDDELCC et porte sur les activités que ce ministère accomplit en vertu des dispositions de la section IV.2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* relativement à la réhabilitation des terrains contaminés.

Les travaux d'audit se sont déroulés de juin 2016 à février 2017, tant dans des directions centrales du ministère que dans des directions régionales.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MDDELCC et nous avons examiné des documents. Nous avons aussi sélectionné, pour analyse, 20 dossiers liés à la cessation d'une activité, 20 dossiers relatifs au changement d'utilisation d'un terrain et 4 dossiers liés à la réhabilitation volontaire d'un terrain avec maintien de contaminants. Ces 44 dossiers ont été sélectionnés parmi les quelque 300 dossiers pour lesquels, d'avril 2014 à octobre 2016, les 3 directions régionales visitées ont fait une intervention relative à une étude de caractérisation, à un plan de réhabilitation ou à une attestation d'un expert établissant que les travaux sont conformes au plan de réhabilitation. Pour l'ensemble du ministère, environ 700 dossiers ont fait l'objet d'une telle intervention au cours de cette période.

