

## « Vers une gestion responsable et plus sécuritaire » de l'amiante au Québec

Mémoire rédigé par le Directeur de santé publique  
de la région de la Chaudière Appalaches

Soumis dans le cadre des travaux du BAPE  
sur

*L'état des lieux et la gestion de l'amiante  
et des résidus miniers amiantés*

10 février 2020

« Vers une gestion responsable et plus sécuritaire » de l'amiante au Québec, est une production du Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) de Chaudière-Appalaches.

363, route Cameron  
Sainte-Marie (Québec) G6E 3E2  
Téléphone : 418 386-3363

Toute reproduction partielle de ce document est autorisée et conditionnelle à la mention de la source.

L'auteur, le Docteur Philippe Lessard, Directeur de santé publique de la région de la Chaudière-Appalaches depuis 19 ans, souhaite remercier et saluer les travaux de la Commission et des commissaires et le sérieux de la démarche de ce Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) générique. Ces travaux sont une étape critique et essentielle vers une gestion responsable et plus sécuritaire de l'amiante au Québec qui est le titre de ce mémoire.

## Introduction

Ce mémoire entend présenter le plus succinctement possible tout en référant le lecteur à des documents joints en annexe, des informations visant à soutenir une prise de position éclairée de la Commission sur la question de la gestion du risque entourant la présence d'amiante au Québec.

L'annexe 1 regroupe des extraits d'un document produit en 2016 par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) *La gestion des risques en santé publique au Québec : Cadre de référence* dont le but est de soutenir les processus décisionnels des instances de santé publique en matière de gestion des risques à la santé.

L'annexe 2 présente le texte de la lettre adressée aux citoyens de la ville de Thetford en 2009 à l'occasion de la communication publique conjointe avec le maire de la ville à l'époque et la directrice générale du Centre de santé et de services sociaux de la région de Thetford (CSSSRT). Cette communication publique avait comme objectif d'informer la population des résultats de l'évaluation du risque de l'exposition de la population à l'amiante dans l'air respiré dans l'environnement, à partir des données connues à cette époque, en conformité avec le premier paragraphe de l'article 373 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) précisant les responsabilités d'un directeur régional de santé publique :

« Les directeurs de santé publique ont la responsabilité<sup>1</sup>, dans leur région :

1° d'informer la population de l'état de santé général des individus qui la composent, des problèmes de santé prioritaires, des groupes les plus vulnérables, des principaux facteurs de risque et des interventions qu'il juge les plus efficaces, d'en suivre l'évolution et, le cas échéant, de conduire des études ou recherches nécessaires à cette fin; »

En octobre 2017, la Direction générale de la santé publique du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) rendait public un AVIS QUANT AUX PROJETS DE VALORISATION DE RÉSIDUS MINIERIS ISSUS DE L'EXPLOITATION DE L'AMIANTE (annexe 3) qui énonçait des conditions génériques visant à encadrer davantage la valorisation des résidus miniers à proximité de périmètres urbains, en attendant un éventuel positionnement gouvernemental.

Six mois plus tard, dans le cadre de Projet de règlement fédéral interdisant l'amiante et les produits contenant de l'amiante, le ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles du Québec (MERN) transmettait au nom du Gouvernement, un avis (annexe 4) relatif à ce projet de règlement.

Finalement, considérant que la gestion de ce risque déborde de la région de la Chaudière-Appalaches tant par la présence du risque amiante que par la capacité des partenaires régionaux à trouver et appliquer les options de gestion du risque pertinentes et efficaces, j'ai adressé une au Directeur national de santé publique en octobre 2018, une correspondance (annexe 5) lui demandant d'intervenir auprès de la ministre de la santé, conformément au paragraphe 4 de l'article 373 de la LSSSS :

« Les directeurs de santé publique ont la responsabilité<sup>2</sup>, dans leur région :

4° d'identifier les situations où une action intersectorielle s'impose pour prévenir les maladies, les traumatismes ou les problèmes sociaux ayant un impact sur la santé de la population et, lorsqu'il le juge approprié, de prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour favoriser cette action. »

---

<sup>1</sup> Loi sur les services de santé et les services sociaux, Éditeur officiel du Québec, 1 décembre 2019, article 373, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/S-4.2.pdf> consulté le 18 janvier 2020

<sup>2</sup> Loi sur les services de santé et les services sociaux, Éditeur officiel du Québec, 1 décembre 2019, article 373, <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/S-4.2.pdf> consulté le 18 janvier 2020

## « Vers » une gestion responsable et plus sécuritaire

Les travaux de la présente Commission constituent une étape cruciale qui amènera progressivement le Québec à un meilleur contrôle du risque amiante non seulement pour les citoyens exposés actuellement mais aussi pour les générations futures.

Cette section du mémoire présente à grands traits certaines étapes qui ont précédé et conduit ultimement à la réalisation de ce BAPE générique sur l'amiante au Québec.

En 2009, dans la lettre aux citoyens et le document informatif qui y était joint (annexe 2), se lisaient les recommandations suivantes :

« Les différents intervenants et partenaires du milieu sont invités à identifier les meilleures mesures préventives et à poser des gestes qui vont dans le sens de la réduction du risque. Pour diminuer ce risque, le directeur régional de santé publique suggère aux partenaires concernés du milieu de réduire les activités susceptibles de remettre en suspension dans l'air des fibres d'amiante provenant des résidus miniers. Ainsi, la limitation et même l'interdiction de l'accès aux haldes, si ce n'est déjà fait, devraient être envisagées. Dans le même sens, devrait aussi être limité ou interdit, la manipulation et le déplacement des résidus pour utilisation comme abrasif pour les routes ou à des fins de remblayage ».

Il semble que depuis ce temps, l'utilisation des résidus miniers comme abrasif ait cessé progressivement, mais il y aurait encore possiblement certaines exceptions, tout comme leur utilisation pour le remblayage (privé ou public). De plus l'interdiction de l'accès aux haldes ne s'est jamais concrétisée.

Au cours de ces années et jusqu'à tout récemment encore, la Direction de santé publique du CISSS de Chaudière-Appalaches a fourni des avis sur les risques à la santé à la demande du milieu et de différents ministères; en s'appuyant sur les données scientifiques reconnues, les recommandations de santé publique ont toujours été dans le sens de viser le niveau d'exposition le plus faible possible pour la population exposée, considérant l'absence de seuil sécuritaire conjuguée à l'absence de norme environnementale dans l'air.

En octobre 2017, la Direction générale de la santé publique (DGSP) du MSSS évoquait (annexe 3) la notion de conditions génériques à respecter pour les promoteurs de projets de valorisation de résidus miniers à proximité des milieux habités, afin d'encadrer davantage la gestion des risques relativement aux projets de valorisation et surtout d'exploitation des résidus miniers en attendant un éventuel positionnement gouvernemental. Depuis ce temps, la Direction de santé publique s'est appuyée sur ces conditions génériques pour guider les promoteurs et encadrer la production de ses avis de santé publique, lorsque sollicitée à cet effet. Parmi ces conditions, celle relative à une distance de 1000 mètres entre le site exploité et le périmètre d'urbanisation est perçue comme excessive par certains promoteurs et fait d'ailleurs l'objet actuellement de contestation par un de ces promoteurs auprès du Tribunal administratif du Québec (TAQ) suite au refus du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) de délivrer le certificat d'autorisation demandé par le promoteur, sur la base de l'avis défavorable du directeur de santé publique de Chaudière-Appalaches.

En avril 2018, un avis (annexe 4) transmis par le MERN au nom du gouvernement du Québec, dans le cadre du projet de règlement fédéral interdisant l'amiante, évoque largement les préoccupations du gouvernement quant à la gestion future de l'asphalte contenant de l'amiante ainsi que la restauration d'anciennes mines d'amiante par

l'utilisation du granulats de résidus miniers d'amiante, du béton et de l'asphalte amianté provenant de réfection ou de démantèlement de structures, advenant le cas où le règlement interdirait ces usages. Par ailleurs, l'avis recommande une plus grande restriction de l'utilisation des résidus miniers en demandant d'ajouter l'interdiction d'utiliser en plus de celle de vendre ces résidus, à l'article 5 du projet de règlement.

Finalement, dans cet avis produit par le MERN, il est aussi mentionné que :

« Considérant les risques élevés pour la santé des populations et que l'autorégulation des milieux semble très difficile, le Gouvernement du Québec souhaite réitérer que de manière générale, les gouvernements doivent, en fonction de leurs responsabilités respectives :

- Éviter toutes les activités susceptibles d'accroître l'émission de fibres d'amiante dans l'air, afin de limiter les expositions à ce cancérigène;
- Prévoir des mesures de sécurité pour s'assurer que la contamination existante à l'amiante ne soit pas davantage dispersée ailleurs qu'aux endroits où celle-ci est déjà présente;
- Informer et protéger adéquatement la population et les travailleurs. »

Au-delà des préoccupations légitimes exprimées, il s'agissait d'un pas de plus vers une gestion responsable et plus sécuritaire de l'amiante au Québec.

En octobre 2018, après la publication du *Règlement interdisant l'amiante et les produits contenant de l'amiante* par le fédéral qui confirmait l'exclusion des résidus miniers en laissant la prérogative et la responsabilité aux provinces de gérer ce risque, j'ai adressé une demande au directeur national de santé publique afin qu'il intervienne auprès de la ministre de la Santé et des Services sociaux (annexe 5):

« Il devient primordial que pour la santé et la sécurité des citoyens qui seraient éventuellement davantage exposés à un cancérigène reconnu et l'absence de seuil d'exposition sécuritaire, ceux-ci puissent apprécier l'acceptabilité des différents scénarios de gestion possibles, dans le cadre d'une démarche formelle en gestion des risques au cours de laquelle toutes les parties prenantes (incluant les citoyens) auront l'occasion de s'exprimer et de faire valoir leurs intérêts et préoccupations. »

Cette démarche de gestion des risques, s'inspirant du document produit en 2016 par l'INSPQ *La gestion des risques en santé publique au Québec : Cadre de référence*, devait permettre aux parties prenantes y compris les citoyens, de participer au choix de la meilleure option de gestion des risques et au gouvernement de prendre une décision plus éclairée.

Finalement, en novembre 2019, c'est l'amorce d'une autre étape cruciale en route vers une gestion responsable et plus sécuritaire de l'amiante au Québec soit la réalisation d'un BAPE générique dont le mandat est de tenir une enquête et une audience publique afin :

- D'établir le portrait de la situation sur la présence d'amiante au Québec, son utilisation actuelle, les formes de valorisation et d'élimination, les types de projet en développement, etc.;
- De dresser un état des connaissances scientifiques sur les répercussions de l'amiante et de ses résidus en particulier sur la santé;

- D'analyser la pertinence de développer un cadre de valorisation des résidus miniers amiantés au Québec et, le cas échéant, en proposer un qui tient compte à la fois des aspects économiques, sanitaires, sociaux et environnementaux;
- De proposer des méthodes de disposition des résidus amiantés respectant l'environnement et protégeant la santé.

## Vers une « gestion » responsable et plus sécuritaire

Le cadre de référence (cf. extraits annexe 1) précise que la gestion des risques à la santé de la population relève, au Québec, des autorités de santé publique. Cette gestion s'appuie notamment sur la Loi sur la santé publique (LSP) qui fournit des moyens d'intervention aux différentes autorités de santé publique, c'est-à-dire le ministre, le directeur national de santé publique et les directeurs de santé publique de chacune des régions de la province.

La gestion de ces risques se réalise généralement en concertation avec plusieurs acteurs-clés, notamment des ministères, des municipalités locales et des organismes publics ou privés.

La prémisse essentielle à la gestion d'un risque c'est de reconnaître l'existence d'un risque à gérer; dans le cas d'un risque à la santé, cela signifie qu'il faut d'abord s'entendre sur le fait que le facteur apprécié peut effectivement présenter un risque à la santé pour les personnes qui y sont exposées.

Dans le cas de l'amiante, le risque pour la santé des travailleurs est généralement reconnu bien que les mesures de protection imposées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) soient jugées par certaines parties comme excessives...exagérées. Pour ce qui est des risques à la santé pour la population, on a encore entendu des voix s'élever pour prétendre que ce risque n'existe pas, malgré les consensus scientifiques internationaux et les autorités de santé publique qui affirment le contraire.

Étant une prémisse incontournable, il est d'abord essentiel que la Commission affirme clairement qu'au Québec, comme ailleurs dans le monde, les citoyens ne sont pas à l'abri des maladies causées par une exposition environnementale à toutes formes d'amiante incluant le chrysotile.

Une fois ceci établi, il serait important d'apprécier si la réalisation de ce BAPE aura effectivement permis aux parties intéressées et touchées de participer au processus afin qu'elles puissent exprimer leur point de vue, faire connaître leurs perceptions et leurs préoccupations face à la situation, contribuer à la recherche de solutions et influencer les décisions de gestion, comme le suggère le cadre de référence. En effet, plusieurs raisons justifient les efforts déployés pour encourager la participation des parties prenantes afin de mieux comprendre les différentes perspectives en jeu tout en favorisant l'adoption d'une vision commune quant à la définition du problème, à l'estimation du niveau de risque et à l'évaluation des options. Autant que possible, cette participation aide aussi à s'entendre sur l'option de gestion du risque la mieux adaptée au contexte et à la situation.

## Vers une gestion « responsable » et plus sécuritaire

Le déni d'un risque à la santé ne peut aucunement mener à une gestion responsable de ce risque. Par ailleurs la reconnaissance d'un risque qui est à la base d'une gestion responsable n'est pas nécessairement garantie que les différentes parties prenantes vont assumer leurs responsabilités respectives.

Ainsi en est-il de l'employeur qui néglige d'informer adéquatement les travailleurs ou qui montre un relâchement dans le suivi de l'application des règles de sécurité dans son entreprise, du travailleur qui néglige de porter l'équipement de protection recommandé, du promoteur qui, par souci de réduction des coûts, n'applique pas les mesures de contrôle ou de mitigation attendues, de l'organisation chargée d'assurer une surveillance des travaux et l'application des mesures de contrôle convenues et qui ne peut assumer ses responsabilités par manque de ressources matérielles, financières et humaines.

Dans le cas de l'amiante, avec un long historique de déni du risque tel que nous le constatons encore aujourd'hui, et malgré l'affirmation éventuelle sur la reconnaissance du risque dans les conclusions de la Commission, il faudra prévoir plusieurs années encore avant que la perception du risque n'évolue suffisamment pour assurer qu'à tous les niveaux de gestion de ce risque une réelle préoccupation d'agir de façon responsable sera partagée par toutes les parties prenantes. En conséquence, les recommandations du BAPE devraient insister sur les moyens à mettre en place pour s'assurer que les balises et conditions applicables à la gestion de ce risque auront le plus de chances d'être respectées et appliquées par les parties prenantes.

À cet égard, le cadre de référence souligne, aux pages 22 et 23, que :

« Par ailleurs, la participation des parties prenantes facilite leur implication pour prendre des décisions éclairées et adopter des comportements adaptés ou mettre en œuvre des solutions efficaces pour réduire les risques.

Les participants [ou parties prenantes] apportent également d'importantes informations permettant de concevoir des solutions appropriées et d'enrichir les connaissances de base servant à la prise de décision. L'identification des conditions gagnantes de la mise en œuvre des interventions, avec l'aide de ceux qui sont directement concernés, permet d'éviter de se heurter à des résistances au moment de leur mise en œuvre. Les participants [ou parties prenantes] sont plus enclins à accepter et mettre en œuvre des décisions de gestion de risque lorsqu'ils ont participé à leur élaboration. Mieux harmonisées avec les attentes de la société, les décisions sont implantées avec plus de succès et sont plus durables, générant du même coup des économies de temps et de coûts financiers pour la mise en œuvre des interventions. »

La « responsabilité » est également évoquée dans la notion de **Risque tolérable** défini comme un risque que les parties prenantes sont disposées à assumer après avoir mis en place des mesures de réduction raisonnables ou après avoir accepté un **statu quo responsable** (à l'opposé d'un laisser-aller), et ce, afin de bénéficier des effets positifs qui accompagnent le risque (*Cadre de référence page XIII*); alors que le **statu quo responsable** se définit comme une approche de gestion, résultant d'une décision éclairée, qui consiste à choisir de ne rien faire face au risque, tout en prenant la **pleine responsabilité** des conséquences éventuelles.

## Vers une gestion responsable et « plus sécuritaire »

### *Pour les travailleurs (exposition professionnelle)*

Comme évoqué dans le Rapport sectoriel du MSSS, la valeur d'exposition admissible (VEA) (« la norme ») de l'amiante chrysotile, actuellement en vigueur au Québec pour les travailleurs (1 fibre/cm<sup>3</sup>) est 100 fois plus élevée que celle qui prévaut aux Pays-Bas, en Suisse et en France (0,01 fibre/cm<sup>3</sup>) et elle est 10 fois supérieure aux normes adoptées par l'Union européenne, par d'autres provinces et par le gouvernement canadien (0,1 fibre/cm<sup>3</sup>), ainsi que par les États-Unis (0,1 fibre/cm<sup>3</sup>) (Dubé-Linteau et coll., 2011).

Est-ce que le gouvernement du Québec tolérera encore longtemps que les travailleurs québécois travaillent dans des environnements moins sécuritaires que les travailleurs au niveau canadien quant à l'exposition à l'amiante? Les travailleurs œuvrant dans des environnements contaminés à l'amiante comme à Thetford pourront-ils être confiants qu'à l'avenir les donneurs d'ouvrage assumeront leur responsabilité en matière de prévention et de protection comme ailleurs au Québec et au Canada?

### *Pour la population (exposition environnementale)*

Au Canada, les législations fédérales et celles de trois provinces (Ontario, Saskatchewan et Terre-Neuve et Labrador) considèrent l'amiante comme une matière dangereuse, un polluant, un contaminant ou une substance toxique (Levasseur et De Guire, 2017). Aux États-Unis, les lois fédérales ainsi que celles des quatre États américains étudiés reconnaissent l'amiante comme un polluant, un contaminant dangereux ou une substance toxique, à l'instar de l'Union européenne (Levasseur et De Guire, 2017). De plus, ce rapport montre que le Québec est la seule province qui exclut spécifiquement l'amiante des matières dangereuses (Levasseur et De Guire, 2017). Diverses dispositions précisent des normes concernant les émissions dans l'air ambiant de fibres d'amiante et les mesures de contrôle à mettre en place pour limiter l'exposition environnementale au minerai, aux résidus et aux concentrés d'amiante.

Mais qu'en est-il de l'exposition des citoyens qui respirent un air contaminé par les fibres d'amiante présentes dans l'environnement? Faisant partie des parties affectées exposées au danger, ils seront forcément touchés par les conséquences d'un risque ou les mesures (options de gestion des risques) mises en œuvre pour le réduire. Comme il n'existe pas de norme d'exposition environnementale à l'amiante probablement parce que ce sont des situations très exceptionnelles, la question demeure à savoir quel est le niveau d'exposition qui serait considéré comme un risque acceptable par les populations vivant à proximité d'une source d'exposition?

À cet égard, le Cadre de référence définit ainsi l'**Acceptabilité du risque** :

« Jugement de valeur résultant d'une démarche scientifique et sociale au terme de laquelle est prise une décision relative à un risque supplémentaire imposé à un groupe dûment informé et impliqué.

L'acceptabilité face à un risque peut varier significativement d'un individu à l'autre et d'un groupe d'individus à l'autre. Ce jugement doit donc tenir compte notamment de la perception du risque par les parties prenantes concernées, du contexte (social, économique, etc.) et des valeurs en présence ».

Les résultats du sondage effectué par la firme Léger et Léger, à la demande du comité consultatif de la région de Thetford et réalisé avec l'appui du CISSS de Chaudière-Appalaches sont assez éloquentes quant au niveau de risque perçu par la population de la municipalité régionale de comté (MRC) des Appalaches et le degré d'acceptabilité qui

en découle. Plusieurs facteurs entrent en considération pour expliquer ces résultats plutôt étonnants relativement à l'exposition à un cancérigène reconnu et il est vraisemblable que si cette population avait été adéquatement informée, les résultats auraient été très différents.

La participation du public et particulièrement les personnes les plus exposées au risque favorise la compréhension des multiples facettes du risque (vocabulaire, perception, estimation scientifique, etc.), et permet, le cas échéant, de réconcilier des interprétations contraires sur la nature, la gravité et la probabilité de survenue du risque et de combler les écarts de compréhension.

Est-ce que la présente démarche du BAPE aura permis de satisfaire à cette condition et d'éclairer suffisamment la Commission sur l'acceptabilité du risque pour les citoyens exposés? Je n'en suis pas convaincu. En conséquence, je me permets d'insister sur certaines conditions ou mesures extraites du Rapport sectoriel du MSSS, en lien avec l'exposition environnementale afin que les préoccupations des citoyens, même s'il s'agit d'une minorité selon les résultats du sondage, soient prises en compte :

- Des mesures de prévention pour s'assurer que la contamination existante à l'amiante ne soit pas davantage dispersée ailleurs qu'aux endroits où celle-ci est déjà présente doivent être prévues;
- Un périmètre de sécurité suffisant doit être défini autour des haldes afin d'en limiter l'accès et protéger les populations qui vivent à proximité;
- L'utilisation de résidus miniers comme matière inerte, par exemple à des fins de remblayage, d'aménagement paysager, de construction de routes, comme abrasif ou pour toute autre utilisation dans des ouvrages de génie civil, ne constitue pas de la valorisation et devrait être explicitement interdite, et ce, peu importe les réglementations provinciales ou municipales;
- Des mesures de la concentration d'amiante dans l'air respiré par la population avant le début des activités (bruit de fond) et pendant les travaux de valorisation devront être effectuées par microscopie électronique à transmission (MET). Le programme de mesure de la qualité de l'air devrait se poursuivre pendant deux ans suivant la fin des travaux;
- Si les résidus doivent être manipulés, cela doit être avec la stricte condition que le niveau de fibres dans l'air ambiant dans la région ne soit pas augmenté au-delà du bruit de fond;
- Des mesures correctives obligatoires doivent être prévues en cas d'augmentation du bruit de fond, incluant au besoin un arrêt des travaux;
- L'utilisation de mesures d'abattement et de contrôle des poussières efficaces évitant la remise en suspension de fibres d'amiante dans l'air devrait être prescrite pour tous les travaux de valorisation;
- Par principe de précaution, une distance approximative de 1 000 mètres entre le site de valorisation et un périmètre d'urbanisation devrait être respectée. Une approche au cas par cas selon les règlements des MRC pourrait être envisagée afin d'optimiser la distance possible.

## CONCLUSION

Une gestion responsable et plus sécuritaire de l'amiante au Québec passe obligatoirement par un positionnement gouvernemental face aux différentes options de gestion de risque possibles. Tous les ministères et organismes concernés devront assumer leur part de responsabilité afin que les droits à la santé pour les travailleurs et les populations concernées soient respectés.

Les revenus découlant d'éventuels projets d'exploitation de résidus minier devraient servir pour :

- Soutenir l'application des mesures de contrôles pertinentes (ressources techniques, humaines et matérielles nécessaires);
- Encourager la décontamination du milieu ainsi qu'à terme la restauration et la revégétalisation des haldes;
- Compenser pour les coûts supplémentaires que l'application des mesures de prévention et de protection nécessaires, pour les travailleurs exposés, induit sur le budget de dépense des municipalités et employeurs concernés;
- La constitution d'un fonds pour soutenir les résidents des zones les plus contaminées, susceptibles de connaître une dévalorisation de leur propriété, dans la recherche d'un juste partage des avantages et des inconvénients de l'exploitation.

Finalement, une bonne pratique de santé publique en matière de gestion de ce risque devrait inclure, avant l'autorisation d'un projet d'exploitation, une étape de consultation auprès des citoyens les plus affectés où une information juste et non biaisée leur serait communiquée en toute transparence, suivie de l'application d'un mécanisme formel tel un référendum, pour mesurer le degré d'acceptabilité du risque pour les parties affectées.

# ANNEXE 1

Extraits de « La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence, page IX »

## Glossaire

### **Acceptabilité du risque**

Jugement de valeur résultant d'une démarche scientifique et sociale au terme de laquelle est prise une décision relative à un risque supplémentaire imposé à un groupe dûment informé et impliqué. L'acceptabilité face à un risque peut varier significativement d'un individu à l'autre et d'un groupe d'individus à l'autre. Ce jugement doit donc tenir compte notamment de la perception du risque par les parties prenantes\* concernées, du contexte\* (social, économique, etc.) et des valeurs en présence (adapté du cadre de 2003 et du MSSS, 2002).

### **Conséquences du risque à la santé**

Effets négatifs sur la santé humaine d'une population résultant de l'exposition à un danger. Elles peuvent toucher la santé directement (morbidité, incapacité et mortalité) ou plus indirectement à travers notamment des impacts sociaux ou économiques.

### **Danger**

Tout agent qui, seul ou combiné à d'autres, présente un potentiel intrinsèque d'engendrer des effets négatifs sur la santé après exposition. Un danger peut également référer aux propriétés inhérentes d'un agent pouvant porter atteinte à la santé.

### **Facteur de risque**

Tout élément qui, seul ou combiné à d'autres, augmente la probabilité d'engendrer des effets négatifs sur la santé de la population exposée. Les facteurs de risque sont diversifiés. Ils peuvent être individuels, technologiques, sociaux, économiques, environnementaux ou politiques.

### **Gouvernance**

Actions et processus par lesquels l'autorité est exercée entre plusieurs acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, des décisions collectives sont prises et mises en œuvre (adapté d'IRGC, 2005 et 2012). Cette autorité s'appuie sur des mandats et des pouvoirs prévus par la loi.

La gouvernance est également fondée sur des valeurs, notamment celle d'ouverture pour instaurer une collaboration respectueuse et constructive entre toutes les parties prenantes.

### **Niveau de risque**

Degré d'intensité (faible, moyen ou élevé, etc.) attribué à un risque en fonction de l'évaluation de la probabilité et de l'importance (gravité et ampleur) de ses conséquences. Le niveau de risque peut être évalué à l'aide d'une matrice de risque, outil graphique à deux dimensions (probabilité et conséquences). Le niveau de risque devrait idéalement être accompagné d'une appréciation de la fiabilité qu'on attribue à son estimation sur la base de la qualité de la preuve.

### **Parties affectées**

Groupes organisés ou non, ou encore organismes ou leurs représentants qui sont ou pourraient être exposés au danger ou qui appréhendent de l'être. Les parties affectées pourraient donc être touchées par les conséquences d'un risque ou les mesures mises en œuvre pour le réduire. Elles incluent notamment la population, les milieux de vie, les organisations commerciales, industrielles ou de service.

### **Parties intéressées**

Groupes organisés ou non, ou encore organismes ou leurs représentants qui ne sont pas exposés aux dangers, mais dont leurs intérêts (économiques, sociaux ou environnementaux, etc.) pourraient être affectés par le risque ou les mesures de réduction du risque. Les parties intéressées incluent notamment la population, les groupes de soutien aux populations, les organisations commerciales, industrielles ou de service.

### **Parties prenantes**

Groupes organisés ou non, organismes ou leurs représentants qui sont concernés par un même risque en tant qu'acteurs clés ou comme parties affectées ou intéressées.

### **Risque acceptable**

Risque jugé suffisamment faible pour ne pas nécessiter de mesure de contrôle supplémentaire bien que ces mesures puissent malgré tout être mises en place sur une base volontaire pour réduire encore davantage le risque. Il peut s'agir notamment de surveillance médicale, épidémiologique ou environnementale afin de détecter tout changement susceptible d'indiquer une augmentation du risque (adapté d'IRGC, 2005 et d'OMS 2012).

### **Risque intolérable**

Risque jugé non acceptable par les parties prenantes, peu importe les bénéfices qui en découlent. Il implique d'éliminer ou de remplacer la source de risque (par exemple une technologie ou un produit chimique) ou, si c'est impossible (notamment dans le cas d'un danger naturel), l'exposition devrait être restreinte. On tentera aussi de réduire la vulnérabilité de la population ou des sous-groupes qui la composent (adapté d'IRGC, 2005).

### **Risque tolérable**

Risque que les parties prenantes sont disposées à assumer après avoir mis en place des mesures de réduction raisonnables ou après avoir accepté un statu quo responsable, et ce, afin de bénéficier des effets positifs qui accompagnent le risque (adapté d'IRGC, 2005).

### **Statu quo responsable**

Approche de gestion, résultant d'une décision éclairée, qui consiste à choisir de ne rien faire face au risque tout en prenant la pleine responsabilité des conséquences éventuelles.

## **Messages clés**

### **La gestion des risques à la santé de la population, c'est**

#### **... une responsabilité de santé publique**

Au Québec, la gestion des risques à la santé de la population relève des autorités de santé publique. Elle s'appuie notamment sur la Loi sur la santé publique qui fournit des moyens d'intervention aux différentes autorités de santé publique, c'est-à-dire le ministre, le directeur national de santé publique et les directeurs de santé publique de chacune des régions de la province.

La gestion de ces risques se réalise généralement en concertation avec plusieurs acteurs-clés, notamment des ministères, des municipalités locales et des organismes publics ou privés. Dans ce contexte, les autorités de santé publique demeurent responsables de la recommandation émise pour protéger la santé de la population tout au long du processus, même lorsqu'elles conseillent une autre autorité responsable de la mise en œuvre de ces recommandations. Au besoin, elles interviendront auprès de cette dernière pour assurer la protection de la santé de la population. Cette intervention devrait être proportionnelle à l'importance du risque à la santé et à l'urgence de la situation.

### **2.2.5 LES DIMENSIONS POLITIQUE, ORGANISATIONNELLE, LÉGALE ET RÉGLEMENTAIRE**

Les dimensions politique, organisationnelle, légale et réglementaire s'appuient sur l'organisation du pouvoir de décision et d'intervention ainsi que sur la manière d'exercer ce pouvoir. Cette dimension est abordée en détail dans la section 2.3 qui porte exclusivement sur la gouvernance.

En résumé, bien considérer ces dimensions implique :

- D'identifier les responsabilités et les pouvoirs de la santé publique et des autres autorités responsables, pouvoirs qui sont conférés par la loi compte tenu du risque à la santé;
- De recenser les lois, règlements et normes en vigueur en lien avec le type de risque analysé;
- De recenser les pratiques actuelles de gestion pour ce type de risque;
- De reconnaître les parties prenantes qui influencent les différentes phases du processus de gestion du risque et de comprendre leurs positions et les relations de pouvoir entre elles;
- De déterminer le palier de l'échelle décisionnelle et celui de l'application de la mesure de réduction du risque qui peuvent se situer à l'échelle locale, régionale, provinciale, nationale ou même internationale. De plus, dans le réseau de la santé, on distingue le palier décisionnel macro (systèmes de la santé et des services sociaux, comité interministériel), méso (institutions, comités statutaires hospitaliers), et micro (individus, cliniciens, travailleurs, professionnels et patients);
- D'identifier les facteurs organisationnels (procédure de travail ou formations par exemple) qui peuvent affecter le risque;
- De vérifier la capacité organisationnelle à évaluer, à réaliser la surveillance et à gérer les risques, notamment la capacité à signaler précocement aux autorités responsables les cas suspects (IRGC, 2005).

### **2.3 La gouvernance : des rôles et des responsabilités clairs**

Les autorités doivent régulièrement faire face à des risques systémiques, c'est-à-dire qui touchent ou proviennent de plusieurs systèmes (scientifiques, économiques, sociaux et politiques) en relation et pour lesquels différentes autorités sont interpellées.

La manière d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques peut varier selon les institutions qui exercent leur autorité. C'est pourquoi l'identification claire de la gouvernance appropriée ainsi qu'une définition précise des responsabilités et des pouvoirs de chaque partenaire de gestion est absolument capitale avant le début de tout processus.

**La gouvernance** réfère aux actions et aux processus par lesquels l'autorité est exercée entre plusieurs acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, des décisions collectives sont prises et mises en œuvre (adapté d'IRGC, 2005 et 2012). Cette autorité s'appuie sur des mandats et des pouvoirs prévus par la loi. La gouvernance est également fondée sur des valeurs, notamment celle d'ouverture pour instaurer une collaboration respectueuse et constructive entre les parties prenantes.

**Les acteurs clés**, qu'ils soient publics ou privés, sont des organismes ou leurs représentants responsables du processus d'évaluation et de gestion du risque en raison de leurs fonctions.

**Les parties prenantes** peuvent être des organismes, des groupes sociaux ou leurs représentants qui sont concernés par un même risque en tant qu'acteurs clés ou encore comme parties affectées ou intéressées.

**Les parties affectées** sont des groupes organisés ou non, ou encore des organismes ou leurs représentants. Elles sont ou pourraient être exposées au danger ou alors elles appréhendent de l'être. Elles pourraient donc être touchées par les conséquences d'un risque ou les mesures mises en œuvre pour le réduire. Elles incluent notamment la population, les milieux de vie ainsi que les organisations commerciales, industrielles ou de service.

**Les parties intéressées** sont aussi des groupes organisés ou non, des organismes ou leurs représentants. Elles ne sont pas directement exposées au danger, mais leurs intérêts (économiques, sociaux, environnementaux, etc.) pourraient être affectés par le risque ou les mesures de réduction du risque. Elles incluent notamment la population, les groupes de soutien aux populations, les organisations commerciales, industrielles ou de service.

Une gouvernance claire en termes de gestion des risques en santé publique devrait :

- Identifier les responsabilités et les moyens d'intervention des acteurs clés prévus par la législation du gouvernement du Québec pour faire face aux risques à la santé de la population;
- Reconnaître les modes de gouvernance possibles pour la santé publique, en relation avec les autres partenaires;
- Favoriser une participation des parties prenantes au processus selon le contexte.

### 2.3.1 LES RESPONSABILITÉS ET LES MOYENS D'INTERVENTION PRÉVUS PAR LA LÉGISLATION AU QUÉBEC

Les autorités de santé publique sont le ministre de la Santé et des Services sociaux, le directeur national de santé publique et les directeurs régionaux de santé publique.

Le réseau de la santé inclut les principales instances de santé publique suivantes :

- Le MSSS;
- Les directions de santé publique au sein de Centres intégrés de santé et de services sociaux (CISSS) et de Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS);
- L'INSPQ et ses laboratoires; soit le Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ) et le Centre de toxicologie du Québec (CTQ).

Pour faire face aux risques à la santé de la population, plusieurs autres acteurs clés peuvent être impliqués, par exemple :

- Des instances de soins et de services (préhospitaliers, santé physique et psychosociale, communication, etc.) du réseau de la santé;
- Le ministère de la Sécurité publique (MSP) avec ses volets sécurité publique (policiers et pompiers) et sécurité civile (Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC) et l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ)) en cas de sinistres;
- La Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) et l'Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et sécurité au travail (IRSST);
- Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC);
- Le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ);
- Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP);
- Le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR);
- Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT);
- Les municipalités;
- La Société d'habitation du Québec (SHQ) et la Régie du bâtiment du Québec (RBQ);
- La Sûreté du Québec (SQ);
- Les entreprises privées.

Pour faire face aux risques, les responsabilités et les différents moyens d'intervention des autorités de santé publique sont définis dans la LSP.

## **2.3.2 LES MODES DE GESTION DES RISQUES EN SANTÉ PUBLIQUE**

....

### **Mode prévention en santé publique**

Lorsque la santé publique est interpellée, en mode prévention, par une situation qui implique un ou des acteurs clés externes au réseau de la santé, l'animation de la démarche de gestion des risques à la santé est sous la responsabilité de la santé publique, mais les décisions de gestion du risque relèvent de ces autres acteurs clés qui détiennent le pouvoir ainsi que les moyens d'intervention sur les causes de ces risques. La santé publique participe alors aux discussions avec ces autres acteurs clés, notamment pour favoriser la recherche de moyens d'intervention et l'adoption d'un échéancier de mise en œuvre adapté à la situation.

Les autorités de santé publique peuvent aussi participer à une démarche intersectorielle au sein de laquelle elles évaluent les risques et conseillent une autre autorité responsable de la gestion des risques.

Les modes de gestion impliquant la sécurité civile ou la sécurité publique peuvent aussi s'appliquer en mode prévention dans un contexte de sinistre. Le rôle de la santé publique est alors de fournir une expertise-conseil sur les risques à la santé de la population.

## **2.3.3 LA PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES**

### **2.3.3.1 Pourquoi impliquer les parties prenantes?**

Une gouvernance inclusive suppose que toutes les parties prenantes peuvent contribuer au processus et que leur participation améliore la décision finale plutôt que de freiner le processus d'analyse décisionnelle ou la qualité de son contenu scientifique (IRGC, 2012). Le principe d'ouverture invite à favoriser la participation des parties prenantes :

« La gestion des risques par la santé publique doit permettre aux parties intéressées et touchées de participer au processus afin qu'elles puissent exprimer leur point de vue, faire connaître leurs perceptions et leurs préoccupations face à la situation, contribuer à la recherche de solutions et influencer les décisions de gestion. » (INSPQ, 2003, p 26).

Plusieurs raisons justifient les efforts déployés pour encourager la participation des parties prenantes. En effet, selon le degré d'implication, une gouvernance inclusive permet de mieux comprendre les différentes perspectives en jeu tout en favorisant l'adoption d'une vision commune quant à la définition du problème, à l'estimation du niveau de risque et à l'évaluation des options. Autant que possible, elle aide aussi à s'entendre sur une solution adaptée au contexte et à la situation (IRGC, 2005).

« La participation du public donne l'opportunité de percevoir, d'identifier et de comprendre les sentiments et les émotions qui animent les personnes subissant les risques et de faire preuve d'empathie. Elle favorise également la convergence de la compréhension des multiples facettes du risque (vocabulaire, perception, estimation scientifique, etc.), et permet, le cas échéant, de réconcilier des interprétations contraires sur la nature, la gravité et la probabilité de survenue du risque et de combler les écarts de compréhension. Ce

processus permet également d'évaluer l'acceptabilité sociale des risques, de l'option envisagée et du risque résiduel. » (INSPQ, 2003, p 27).

Par ailleurs, la participation des parties prenantes facilite leur implication pour prendre des décisions éclairées et adopter des comportements adaptés ou mettre en œuvre des solutions efficaces pour réduire les risques.

« Les participants [ou parties prenantes] apportent également d'importantes informations permettant de concevoir des solutions appropriées et d'enrichir les connaissances de base servant à la prise de décision. L'identification des conditions gagnantes de la mise en œuvre des interventions, avec l'aide de ceux qui sont directement concernés, permet d'éviter de se heurter à des résistances au moment de leur mise en œuvre. Les participants [ou parties prenantes] sont plus enclins à accepter et mettre en œuvre des décisions de gestion de risque lorsqu'ils ont participé à leur élaboration. Mieux harmonisées avec les attentes de la société, les décisions sont implantées avec plus de succès et sont plus durables, générant du même coup des économies de temps et de coûts financiers pour la mise en œuvre des interventions. » (INSPQ, 2003, p 27).

*Extraits de « La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence, page 25 »*

## **2.4 Communication**

La communication représente le dernier concept central de la gestion des risques. Il est important d'en tenir compte à toutes les phases du processus. En matière de gestion des risques, on distingue deux formes principales de communication en fonction des publics cibles considérés (OMS, 2012) :

- La communication avec les parties affectées et intéressées, incluant ici la population;
- La communication opérationnelle qui s'établit au sein de l'équipe de travail ou entre celle-ci et les autres acteurs clés.

La qualité de ces deux formes de communication est essentielle pour assurer une conduite transparente du processus et favoriser la confiance.

D'un côté, la communication avec les parties affectées ou intéressées permet d'informer les personnes ou les groupes concernés par le risque afin qu'ils soient en mesure de comprendre ce dernier, ainsi que les actions proposées pour le réduire. Le temps venu, cela encourage grandement l'adoption d'un comportement adapté au risque et au contexte. Une communication efficace et bidirectionnelle, c'est-à-dire qui va dans les deux sens, permet en fait de développer un dialogue entre les acteurs clés et les parties affectées ou intéressées afin de favoriser une collaboration, puis plus largement, de créer une forme positive de mobilisation.

Du côté de la communication opérationnelle, une communication efficace entre les différents acteurs clés, notamment entre les experts scientifiques et les gestionnaires du risque, permet le développement d'une vision plus juste et globale des enjeux. Cela facilite la cohérence des actions entre les partenaires. En gestion du risque, la communication permet le partage d'objectifs communs et de modes de travail clairs ainsi que la mise en commun des informations disponibles.

Pour viser une communication optimale, on s'appuie sur les principes suivants (adapté d'OMS, 2005, 2008 et 2013) :

- Communiquer l'information juste et pertinente au moment opportun (Sandman 2005; EPA, 2009);
- S'outiller pour comprendre les différentes perceptions ainsi que les enjeux et les forces en présence pouvant influencer ces perceptions;
- Établir, autant que possible, une communication bidirectionnelle respectueuse et basée sur la confiance;
- Mettre en œuvre une approche de communication adaptée aux publics cibles, ainsi qu'au risque et au contexte

*Extraits de « La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence, page 54 »*

### **3.3.2 GÉNÉRER DES OPTIONS DE GESTION DU RISQUE**

#### **3.3.2.1 Proposer différentes options de réduction du risque**

Les évaluateurs devraient proposer aux gestionnaires plusieurs options différentes qui tiennent compte du niveau de risque et de son acceptabilité. Les experts de santé publique collaborent au besoin avec les experts d'autres domaines pertinents (par exemple, pompiers, ingénieurs, etc.) pour proposer ces options de gestion. Celles mises sur la table devraient être représentatives des différentes perspectives en présence et formulées en fonction des objectifs de gestion du risque. Enfin, elles devraient tenir compte des ressources disponibles.

Différents types d'options sont possibles, seules ou combinées. Elles interviennent à différents niveaux sur la chaîne de risque (section 2.1.3). Voici quelques exemples :

- Le maintien du statu quo responsable;
- L'élimination de l'agent dangereux à la source ou la substitution de ce dernier par un agent moins ou non dangereux;
- L'application ou l'établissement de limites et de normes spécifiant les seuils des concentrations permises;
- La définition de standards techniques pour les procédés industriels ou l'équipement;
- La réduction de l'exposition (mesures de protection collectives ou individuelles);
- La surveillance épidémiologique, la vigie sanitaire ou la surveillance environnementale;
- L'information de la population concernée sur des mesures à prendre pour protéger la santé (par exemple, quoi faire si les détecteurs sonnent, comment surveiller les symptômes, qu'elles sont les mesures de premiers secours, etc.);
- Les incitatifs gouvernementaux économiques incluant la taxation, les subventions, etc.;
- Les compensations monétaires.

Ces différents types d'options orientent les interventions de la santé publique et le questionnement des experts techniques quant aux moyens et approches à mettre en place pour réduire le risque, l'exposition de la population affectée ou les conséquences sur certains groupes de la population.

### **3.4.1 PRENDRE UNE DÉCISION ÉCLAIRÉE**

#### **3.4.1.1 Identifier une approche de gestion adaptée**

Les décideurs révisent l'ensemble des données issues des phases précédentes. Tenir compte du niveau et de l'acceptabilité du risque, du risque lui-même et du contexte facilitera grandement la mise en place d'une approche adaptée au risque et au contexte.

L'acceptabilité du risque, établie à la phase précédente, peut se traduire par un risque acceptable, tolérable ou intolérable (section 3.3.1). Ces différentes catégories d'acceptabilité du risque orientent l'approche et les objectifs de gestion.

Différentes catégories d'approches de gestion du risque sont possibles :

- L'élimination du risque consiste à supprimer complètement le risque au moyen d'une action, par exemple en remplaçant une technologie par une autre;
- Le transfert de la gestion du risque consiste à confier à une autre instance qui serait mieux placée pour gérer certaines composantes du risque jugées sensibles par les parties prenantes, par exemple en termes de choix technologique ou de mise en œuvre de la solution;
- Le statu quo responsable résulte d'une décision éclairée et consiste à choisir de ne rien faire face au risque, tout en prenant la pleine responsabilité des conséquences éventuelles;
- La prévention ou la réduction d'un risque potentiel ou avéré se réalise quant à elle par différentes actions qui peuvent intervenir à divers niveaux de la chaîne de risque.

## ANNEXE 2

Agence de la santé  
et des services  
sociaux de Chaudière-  
Appalaches

Québec

Direction de santé publique  
et de l'évaluation

351

DC2.3

L'état des lieux et la gestion de l'amiante  
et des résidus miniers amiantés

6212-02-009

Le 10 décembre 2009

Résidentes et résidents  
Thetford Mines (Québec)

### **Objet Très faibles risques à la santé en lien avec la présence de fibres d'amiante dans l'air à Thetford Mines**

---

Madame,  
Monsieur,

En tant que directeur de santé publique à l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches, l'un de mes mandats est d'informer la population de la région sur son état de santé général, sur les facteurs de risques auxquels elle est exposée et sur les moyens les plus efficaces pour réduire les niveaux d'exposition. C'est dans le cadre de ce mandat que je vous écris aujourd'hui.

À l'automne 2007, l'Association des victimes de l'amiante du Québec (AVAQ) rendait publique une étude sur la présence d'amiante dans des résidences de la ville de Thetford Mines. Quelques jours plus tard, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) rendait publique des données sur la présence de fibres d'amiante dans l'air extérieur à Thetford Mines.

Comme l'interprétation des résultats de ces deux études semblait non compatible, nous avons demandé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) d'évaluer le risque à la santé dû à l'exposition aux fibres d'amiante aux concentrations mesurées dans l'air par l'AVAQ et le MDDEP.

Le rapport de l'INSPQ nous a été transmis au cours de l'année 2009. Ce rapport nous permet d'affirmer que le risque de développer un cancer à cause de la présence de fibres d'amiante dans l'air ambiant de Thetford Mines est très faible. Le document informatif ci-joint présente en synthèse ces résultats ainsi que nos recommandations sur les suites à y donner.

...2

Si vous avez des questions ou désirez en savoir plus, vous pouvez consulter le rapport de l'INSPQ disponible sur leur site web en version intégrale (<http://www.inspq.qc.ca/publications/notice.asp?E=p&NumPublication=926>) et en feuillet synthèse (<http://www.inspq.qc.ca/publications/notice.asp?E=p&NumPublication=927>) ou communiquer avec la Direction de santé publique et de l'évaluation de l'Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches au 418 389-1520.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos plus sincères salutations,

Le directeur de santé publique,

A handwritten signature in cursive script that reads "Philippe Lessard, md".

Philippe Lessard, MD

p.j. Document d'information sur la présence d'amiante dans l'air de la ville de Thetford Mines

## DOCUMENT D'INFORMATION SUR LA PRÉSENCE D'AMIANTE DANS L'AIR DE LA VILLE DE THETFORD MINES

### **Est-ce qu'il y a des fibres d'amiante dans l'air que je respire?**

Oui, mais dans une concentration très faible. Par ailleurs, selon les dernières données disponibles (2004) du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs<sup>1</sup>, bien que très faible, la concentration de fibres d'amiante dans l'air extérieur de la ville de Thetford Mines était plus élevée que dans des milieux urbains, comme Montréal et Québec, où aucune fibre d'amiante n'a été détectée.

La concentration de fibres d'amiante dans l'air extérieur de Thetford Mines en 2004 était comparable aux mesures obtenues en 1997.

### **Est-ce que cela peut m'occasionner des problèmes de santé?**

Tous les types d'amiante, incluant le chrysotile, peuvent causer le cancer chez l'humain. Les effets à la santé les plus fréquemment rencontrés en lien avec la présence de fibres d'amiante dans l'air sont l'amiantose, le cancer du poumon et le mésothéliome de la plèvre (un cancer de l'enveloppe du poumon). Par contre, la plupart des études indiquent que, pour le mésothéliome de la plèvre, le chrysotile est moins dangereux que les amphiboles (d'autres types d'amiante). Le rapport de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) mentionne que les fibres d'amiante dans l'air de la ville sont principalement du chrysotile.

Selon l'analyse de risque réalisée par l'INSPQ, il serait possible qu'un certain nombre de ces types de cancer surviennent dans la population de la ville de Thetford Mines, même avec une aussi faible exposition. Toutefois, la probabilité que cela arrive est très faible. En effet, le rapport de l'INSPQ estime la probabilité de décès par cancer dû à la présence de fibres d'amiante dans l'air à Thetford Mines à, en moyenne, **1 décès par 35 ans**. Cette estimation est faite selon le modèle le plus vraisemblable, soit celui basé sur la présence d'amiante chrysotile uniquement.

### **Est-ce qu'un tel niveau de risque devrait m'inquiéter?**

Pour apprécier la gravité d'un risque, on peut le comparer à d'autres risques mieux connus. Ainsi, selon les connaissances actuelles, sur une période de **35 ans**, parmi la population de la ville de Thetford Mines, il y aurait plus de **1 000 décès** par cancer du poumon reliés au **tabagisme**, près de **100 décès** reliés à la **conduite automobile** et **1 décès** en raison de **l'amiante dans l'air**.

### **Si je le souhaite, que puis-je faire personnellement pour diminuer ce risque?**

Les fibres d'amiante peuvent être remises en suspension dans l'air lors de la manipulation ou du brassage des résidus miniers. On peut diminuer les concentrations de fibres

<sup>1</sup> <http://www.mddep.gouv.qc.ca/air/amiante/index.htm>

d'amiante dans l'air en évitant ces activités ou en les pratiquant avec des mesures limitant la remise en suspension. Il appartient à chacun d'avoir des pratiques responsables à cet égard.

Pour un fumeur, arrêter de fumer permettra de réduire le risque de cancer du poumon. En effet, un fumeur exposé à l'amiante a un risque plus grand de développer ce type de cancer qu'un non-fumeur. Le Centre de santé et de services sociaux de la région de Thetford offre des services de consultation et de soutien à la cessation tabagique. Pour y accéder, vous pouvez communiquer avec le centre local de services communautaires au numéro 418 338-3511.

**Si on le souhaite, que pouvons-nous faire comme communauté pour diminuer ce risque?**

Les différents intervenants et partenaires du milieu sont invités à identifier les meilleures mesures préventives et à poser des gestes qui vont dans le sens de la réduction du risque.

Pour diminuer ce risque, le directeur régional de santé publique suggère aux partenaires concernés du milieu, de réduire les activités susceptibles de remettre en suspension dans l'air des fibres d'amiante provenant des résidus miniers. Ainsi, la limitation et même l'interdiction de l'accès aux haldes, si ce n'est déjà fait, devraient être envisagées.

Dans le même sens, devrait aussi être limité ou interdit, la manipulation et le déplacement des résidus pour utilisation comme abrasif pour les routes ou à des fins de remblayage.

**Comment saurons-nous si, dans l'avenir, la situation s'améliore (ou se détériore)?**

Le directeur régional de santé publique recommande une surveillance de l'évolution de la qualité de l'air extérieur par des mesures de fibres d'amiante dans l'air principalement là où les résidus d'amiante sont utilisés à des fins d'exploitation commerciale. Il appartiendra aux promoteurs de ces activités de documenter leur répercussion sur la qualité de l'air.

**Que faire pour en savoir plus ou si vous avez des questions?**

Le rapport de l'INSPQ « Présence de fibres d'amiante dans l'air intérieur et extérieur de la région de Thetford Mines : estimation des risques de cancer du poumon et de mésothéliome » est disponible sur le site Web de l'INSPQ en version intégrale :

<http://www.inspq.qc.ca/publications/notice.asp?E=p&NumPublication=926>

et sous forme de feuillet synthèse :

<http://www.inspq.qc.ca/publications/notice.asp?E=p&NumPublication=927>.

Vous pouvez aussi contacter la Direction de santé publique et de l'évaluation de l'Agence de la santé et des services sociaux au 418 389-1520 en mentionnant que vous souhaitez obtenir plus d'information sur la présence d'amiante dans l'air de la ville de Thetford Mines.

## ANNEXE 3

### AVIS QUANT AUX PROJETS DE VALORISATION DE RÉSIDUS MINIERS ISSUS DE L'EXPLOITATION DE L'AMIANTE

Rédigé par la Direction de la santé environnementale  
Direction générale adjointe de la protection de la santé publique  
Ministère de la Santé et des Services sociaux

11 octobre 2017

En octobre 2016, le gouvernement du Québec était consulté au sujet d'un projet de règlement de la municipalité régionale de comté des Appalaches visant à modifier son schéma d'aménagement et de développement révisé. Plus précisément, le projet avait pour but de remplacer certaines parties des affectations d'aménagement de réserve par des affectations minières et forestières dans la municipalité d'East-Broughton.

Ces modifications pourraient permettre la valorisation de résidus miniers résultant de l'exploitation passée des mines d'amiante, et ce à proximité du périmètre urbain.

Considérant les teneurs parfois élevées en fibres d'amiante de ce type de résidus miniers, la cancérogénicité reconnue de tous les types de fibres d'amiante ainsi que l'absence de seuil d'exposition sécuritaire, nous sommes particulièrement préoccupés par cette situation. C'est pourquoi nous nous sommes opposés au projet, objection retenue par le MAMOT.

La même problématique pourrait se poser dans d'autres territoires ou régions ayant un historique de production d'amiante. S'il apparaît primordial de nous assurer de limiter au niveau le plus bas possible l'exposition des travailleurs et de la population aux fibres d'amiante contenues dans ces résidus, nous sommes conscients que de nombreux enjeux socio-économiques doivent être pris en considération. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'un positionnement gouvernemental relatif à la gestion responsable et équitable des résidus miniers contenant de l'amiante au Québec est nécessaire.

Dans l'attente de cette position, nous recommandons l'application d'un certain nombre de conditions génériques par les MRC ou municipalités dans cette situation. Il s'agit ici de critères d'implantation au sol généraux et applicables à l'ensemble du territoire visé. Toutefois, notons que certaines conditions pourront faire l'objet d'une analyse plus approfondie pour certains cas spécifiques.

Conditions génériques :

- Aucune dérogation, pour des constructions de résidences, ne devrait être accordée dans des secteurs qui pourraient voir se développer une activité de revalorisation de résidus miniers, afin d'assurer une cohabitation harmonieuse entre les différents usages;

- Une distance approximative de 1000 mètres entre le site exploité et le périmètre d'urbanisation. Une approche au cas par cas selon les règlements des MRC pourrait toutefois être envisagée afin de maximiser la distance possible;
- Une caractérisation représentative des résidus miniers avant le début de tout projet;
- La promotion de l'application de la réglementation de la CNESST aux fins de la protection de la santé des travailleurs exposés;
- Des mesures de la concentration d'amiante dans l'air respiré par la population avant le début des activités (bruit de fond) et un suivi régulier de la qualité de l'air par la suite selon une méthodologie respectant les standards de pratique en la matière;
- Lorsque le déplacement des résidus miniers est nécessaire, la population et les travailleurs devraient être adéquatement informés et protégés. Toutes les précautions devraient être prises afin d'éviter d'augmenter la quantité de fibres d'amiante dans l'air ambiant (déchargement, emballage, conditionnement, etc.). La population pourra notamment être consultée lors de la tenue des consultations publiques (obligatoires selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) sur les projets de règlements modifiant les schémas d'aménagement et de développement (SAD);
- L'utilisation de mesures d'abattement et de contrôle des poussières efficaces évitant la remise en suspension de fibres d'amiante dans l'air. Ces mesures pourront être considérées pour l'analyse et l'émission du certificat d'autorisation par les autorités compétentes;
- S'assurer que l'utilisation des résidus miniers contenant de l'amiante n'exacerbe pas la contamination existante et ne participe pas davantage à la dispersion des fibres d'amiante dans l'air. En ce sens, les usages dérogatoires tels que les carrières et sablières, lorsqu'ils sont déjà existants, devraient donc être revus, voire abandonnés;
- S'assurer que le site minier et les voies d'accès utilisés par les industries ne soient pas accessibles au public. Ces mesures pourront être considérées pour l'analyse et l'émission du certificat d'autorisation par les autorités compétentes;

Au-delà des conditions génériques énoncées précédemment, tout projet qui aurait pour effet de mobiliser des résidus issus de mines d'amiante et qui ne serait pas assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement du MDDELCC, devra faire l'objet d'une demande spécifique d'avis auprès de notre ministère pour évaluer les risques à la santé et s'assurer de la mise en place des mesures adéquates pour protéger la santé de la population et des travailleurs. Le MSSS sollicitera alors le directeur de santé publique de la région concernée qui, dans le cadre de l'élaboration de son avis, pourra consulter les citoyens potentiellement exposés avec la collaboration de la ou des municipalités concernées, et ce conformément au cadre de gestion des risques en santé publique.

## ANNEXE 4



La sous-ministre

Québec, le 10 avril 2018

M. Stephen Lucas, sous-ministre  
Environnement et Changement climatique Canada  
200, boul. Sacré-Coeur, 2e étage, pièce 249  
Gatineau (Québec) K1A 0H3

M. Simon Kennedy, sous-ministre  
Santé Canada  
70 Promenade Colombine  
15e étage, Immeuble Brooke Claxton  
Ottawa (Ontario) K1A 0K9

M<sup>me</sup> Christyne Tremblay, sous-ministre  
Ressources naturelles Canada  
580 Booth Street, 21e étage, Bureau B5-1  
Ottawa (Ontario) K1A 0E4

Madame la sous-ministre,  
Messieurs les sous-ministres,

Je tiens à vous faire part des commentaires du Gouvernement du Québec sur le Projet de Règlement interdisant l'amiante et les produits contenant de l'amiante publié le 6 janvier 2018.

Rappelons d'abord que nous avons formulé plusieurs commentaires en juin 2017 sur l'approche réglementaire, notamment sur la valorisation des résidus autres que l'amiante présents dans les résidus miniers issus des activités antérieures des mines d'amiante. Dans ce contexte, nous souhaitons que certaines clarifications soient apportées au projet de règlement.

Afin d'éviter tout enjeu potentiel d'application réglementaire, il nous apparaît important de définir l'expression « résidu minier ». En ce sens, nous ne pouvons que vous recommander de recourir à celle du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Pour la même raison, il conviendrait de définir, en incluant les taux de concentration d'amiante, les expressions « produit contenant de l'amiante », « fibres d'amiante traitées » et « amiante incident ». Dans ce dernier cas, nous vous invitons à remplacer « incident » par « fortuit », soit un terme qui nous apparaît plus précis.

... verso

5700, 4<sup>e</sup> Avenue Ouest, A-301  
Québec (Québec) G1H 6R1  
Téléphone : 418 627-6370  
Télécopieur : 418 643-1443

Aussi, nous avons certaines préoccupations relatives à la possibilité de réutiliser adéquatement l'asphalte déjà en place et qui contient de l'amiante. À cet égard, certains articles du projet de règlement nous apparaissent contradictoires, ce qui pourrait venir freiner certains travaux publics. Comme il y a plus de 12 000 km de route contenant de l'amiante au Québec, autoriser sans équivoque cette réutilisation est une nécessité.

Vous trouverez en annexe les commentaires plus spécifiques à l'égard du projet de règlement de même que des principes généraux à adopter considérant les risques élevés pour la santé des populations et des travailleurs.

Veuillez agréer, Madame la sous-ministre, Messieurs les sous-ministres, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La sous-ministre,



Dominique Savoie

p. j. Annexe

### Définition de « résidus miniers » du MDDELCC

L'article 11.1 du Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel (chapitre Q-2, r. 5) définit l'expression « résidu minier » comme suit : « toute substance solide ou liquide rejetée par l'extraction, la préparation, l'enrichissement et la séparation d'un minerai, y compris les boues et les poussières résultantes du traitement ou de l'épuration des eaux usées minières ou des émissions atmosphériques, à l'exception de l'effluent final et du résidu rejeté par l'exploitation d'une carrière ou d'une sablière, au sens du Règlement sur les carrières et sablières (chapitre Q-2, r. 7). Est considérée comme un résidu minier, toute substance solide ou liquide rejetée par le traitement de résidus miniers à des fins de commercialisation d'une substance qui y est contenue ou les scories et les boues rejetées dans le cadre d'un traitement utilisant majoritairement un minerai ou un minerai enrichi ou concentré dans le cadre d'un procédé pyrométallurgique, hydrométallurgique ou électrolytique. »

### Amiante intégré

Suivant la réponse donnée par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) lors du webinaire du 8 février 2018, nous comprenons que l'asphalte (enrobé bitumineux) contenant de l'amiante, soit par l'ajout de fibre d'amiante ou par l'utilisation de résidus miniers d'amiante dans la formulation, déjà en place lors de l'entrée en vigueur du règlement, ne serait pas visé par celui-ci, et ce, même lors d'une utilisation future du granulats ou du fraisat de cet asphalte.

Par contre, cette interprétation nous apparaît contradictoire avec l'article 3 du règlement fédéral qui interdit d'utiliser des produits contenant de l'amiante ou avec son article 4 qui interdit de fabriquer un produit contenant de l'amiante (par exemple, si on remet le granulats ou fraisat d'asphalte sous forme d'enrobé bitumineux).

Les lignes directrices du MDDELCC relatives à la gestion de béton, de brique et d'asphalte issus des travaux de construction et de démolition et des résidus du secteur de la pierre visent à faciliter la valorisation dans la mesure où ces résidus satisfont certains critères de qualité. Ces lignes directrices contiennent une catégorie spécifique pour l'asphalte amianté (fibres ou résidus miniers d'amiante). L'asphalte amianté doit être remis sous forme d'enrobé lors de l'opération de scarification (sur le chantier) tout en maintenant les éléments en regard de la traçabilité. De plus, seules les utilisations suivantes sont permises : abords de ponceaux, remblai sous la chaussée, sous fondation, fondation de route asphaltée, épaulement de chaussée, aménagement d'écrans antibruit et buttes, aire de travail à l'intérieur de bretelles d'autoroute.

Le Gouvernement du Québec a aussi autorisé la restauration d'une ancienne mine d'amiante en utilisant du granulat de résidus miniers d'amiante, du béton et de l'asphalte amianté provenant de réfection ou de démantèlement de structure.

Il est dans l'intention du Gouvernement du Québec de poursuivre ces activités et il est donc important d'apporter des précisions afin de s'assurer d'une interprétation sans équivoque. En effet, dans le cas où les éléments autorisés dans les lignes directrices du MDDELCC qui permettent la valorisation d'asphalte contenant de l'amiante dans les travaux routiers au Québec ne seraient plus permis en vertu du règlement fédéral, cela pourrait représenter un enjeu majeur pour le Québec. Il y aurait environ 12 000 km de route contenant de l'amiante au Québec.

#### Interdire l'usage de résidus d'amiante issus de sites miniers

Selon l'article 5 (1) du règlement fédéral, il est interdit de vendre des résidus miniers d'amiante pour des activités de construction ou d'aménagement paysager. Ainsi, ce qui est interdit, c'est la vente préalable à l'utilisation aux fins citées et non l'utilisation de ces résidus miniers.

Considérant l'objectif poursuivi par le règlement d'interdire les nouvelles utilisations d'amiante, il y aurait lieu d'écrire plutôt :

« Il est interdit de vendre ou d'utiliser pour des activités de construction, d'aménagement paysager ou à titre d'abrasif d'hiver sur les routes, des résidus miniers d'amiante qui se trouvent sur des sites miniers d'amiante ou sur des aires d'accumulation de résidus miniers d'amiante, à moins que la province dans laquelle ces activités se déroulent n'autorise une telle utilisation ».

#### Principes généraux à prendre en compte

Considérant les risques élevés pour la santé des populations et que l'autorégulation des milieux semble très difficile, le Gouvernement du Québec souhaite réitérer que de manière générale, les gouvernements doivent, en fonction de leurs responsabilités respectives:

- Éviter toutes les activités susceptibles d'accroître l'émission de fibres d'amiante dans l'air, afin de limiter les expositions à ce cancérigène;
- Prévoir des mesures de sécurité pour s'assurer que la contamination existante à l'amiante ne soit pas davantage dispersée ailleurs qu'aux endroits où celle-ci est déjà présente;
- Informer et protéger adéquatement la population et les travailleurs.

## ANNEXE 5

Le 23 octobre 2018

PAR COURRIEL

Docteur Horacio Arruda  
Directeur national de santé publique et sous-ministre adjoint  
Ministère de la Santé et des Services sociaux  
1075, chemin Sainte-Foy, 12<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1S 2M1

### **Objet : Gestion des risques relatifs à la présence d'amiante dans les haldes de résidus miniers en Chaudière-Appalaches**

Monsieur le Directeur,

Par la présente, je sollicite votre intervention auprès de la ministre de la Santé et des Services sociaux du Québec afin de lui recommander d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés par l'Article 53 paragraphe 4<sup>o</sup> de la LSP : « *(le ministre peut notamment) mettre en place des mécanismes de concertation entre les divers intervenants aptes à agir sur les situations pouvant présenter des problèmes de morbidité, d'incapacité et de mortalité évitables;* » dans le but d'amener les différents ministères concernés à assumer leurs responsabilités en matière de gestion des risques en lien avec la présence d'amiante dans les haldes de résidus miniers provenant de l'exploitation de l'amiante au Québec, mais principalement dans la région de la Chaudière-Appalaches et particulièrement dans le secteur de Thetford-Mines.

**Considérant** que le *Règlement interdisant l'amiante et les produits contenant de l'amiante* fédéral ne s'appliquera pas aux résidus miniers :

**« Résidus miniers et produits antiparasitaires**

**(2) Le présent règlement ne s'applique pas :a) sous réserve de l'article 6, aux résidus miniers; »** (p.20)

cette position se basant sur l'argumentaire présenté dans la section *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation* et ainsi libellé :

*« Toutes les provinces et tous les territoires disposent d'une législation sur la santé et la sécurité au travail (SST) qui s'applique aux lieux de travail ainsi que d'un ensemble de limites acceptables pour les fibres d'amiante en suspension dans l'air dans les lieux de travail. La législation en matière de SST énonce également des exigences à respecter lorsqu'on travaille avec certaines substances, dont l'amiante (p.27) »*

*« Les résidus miniers d'amiante sont un legs résiduel de décennies d'extraction minière d'amiante... Ces résidus miniers peuvent contenir des métaux précieux comme du magnésium. De plus, le réaménagement et la réhabilitation d'anciens sites miniers, y compris la gestion d'aires d'accumulation de résidus miniers d'amiante, se poursuivent. Pour permettre leur réhabilitation,*

*l'utilisation de résidus miniers dans les domaines de la construction et de l'aménagement paysager devra être permise par le Règlement. Les plans de réhabilitation des sites miniers et des aires d'accumulation de résidus miniers sont autorisés par les gouvernements provinciaux.*

*À la suite de la publication du projet de règlement dans la Partie I de la Gazette du Canada, la possibilité de renforcer l'application du Règlement relativement aux résidus miniers d'amiante a été examinée. Cependant, les risques d'exposition aux résidus miniers d'amiante relèvent déjà de la législation provinciale et territoriale sur la santé et la sécurité au travail. Bien que le risque éventuel d'exposition demeure, ces activités (c'est-à-dire le réaménagement et la réhabilitation d'anciens sites miniers) devraient réduire la quantité de résidus miniers d'amiante au fil du temps. Ainsi, il a été décidé de maintenir l'exclusion générale des résidus miniers de façon à permettre la poursuite de ces activités » (p. 33)*

**Considérant** que la norme d'exposition des travailleurs qui vont manipuler les résidus d'amiante devrait être cent fois plus stricte que celle présentement en vigueur au Québec;

**Considérant** que certains acteurs municipaux et économiques du milieu voient dans ces montagnes de résidus un actif justifiant leur exploitation alors que d'autres y voient davantage un passif qui nécessiterait d'importants investissements en restauration (réaménagement, réhabilitation incluant la revégétalisation);

**Considérant** que l'un et l'autre de ces deux scénarios sont susceptibles, du moins temporairement, d'accroître la quantité de fibres d'amiante dans l'air respiré;

**Considérant** qu'au Québec, il n'existe pas de norme de référence pour limiter l'exposition de la population à la présence de fibres d'amiante dans l'air respirée à proximité des montagnes de résidus;

**Considérant** que l'article 6 laisse aux provinces la responsabilité d'autoriser l'utilisation de tels résidus pour les fins de construction et d'aménagements paysagers :

**« Résidus miniers — construction ou aménagement paysager**

**6 (1)** Il est interdit de  **vendre**, pour utilisation dans des activités de construction ou d'aménagement paysager, des résidus miniers d'amiante qui se trouvent sur des sites miniers d'amiante ou sur des aires d'accumulation de résidus miniers d'amiante, à moins que la province dans laquelle ces activités se déroulent n'autorise une telle utilisation. » (p.3)

avec l'argumentaire suivant :

*« Pour la gestion des déchets, les législatures provinciales ont le pouvoir de légiférer en matière d'élimination des déchets dangereux (notamment les déchets contenant de l'amiante). » (p.27)*

**Considérant** que le libellé de l'article 6 laisse la possibilité d'utiliser des résidus miniers pour toutes sortes de fins (construction, aménagement paysager ou autre) et à l'extérieur des aires d'accumulation actuels dans la mesure où tels résidus ne **seraient pas vendus** (ex. : municipalité propriétaire d'une halde);

**Considérant** que les personnes les plus concernées par l'exposition à l'amiante provenant des activités industrielles potentielles dans et autour des aires d'accumulation sont les citoyens vivant à proximité;

**Considérant** l'impossibilité pour le directeur de santé publique de réaliser, dans le contexte actuel, une communication du risque juste et objective auprès des populations concernées;

**Considérant** qu'une gestion responsable et plus sécuritaire de ces risques nécessitera des prises de position et des engagements à l'échelle nationale par les ministères concernés et le gouvernement;

Il devient primordial que pour la santé et la sécurité des citoyens qui seraient éventuellement davantage exposés à un cancérigène reconnu et l'absence de seuil d'exposition sécuritaire, ceux-ci puissent apprécier l'acceptabilité des différents scénarios de gestion possibles, dans le cadre d'une démarche formelle en gestion des risques au cours de laquelle toutes les parties prenantes (incluant les citoyens) auront l'occasion de s'exprimer et de faire valoir leurs intérêts et préoccupations.

Cette recommandation est de plus conforme à l'avis produit par la DGSP en octobre 2017 dont une copie est jointe à la présente correspondance.

Veuillez agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

Le directeur de santé publique,

A handwritten signature in black ink that reads "Philippe Lessard". The signature is written in a cursive, flowing style.

Philippe Lessard

PL/cg

p. j. : Avis produit par la DGSP en octobre 2017

c. c. : Directeurs et directrices de santé publique du Québec

**Centre intégré  
de santé et de services  
sociaux de Chaudière-  
Appalaches**

**Québec** 

[www.cisss-ca.gouv.qc.ca](http://www.cisss-ca.gouv.qc.ca)

