



CONSEIL DE QUARTIER

**Avis déposé dans le cadre des
consultations entourant le projet de
règlement visant la hausse de la norme
sur le nickel dans l'air ambiant**

20 février 2021

1. À propos du conseil de quartier du Vieux-Limoilou

Interlocuteur privilégié de la Ville de Québec, le conseil de quartier du Vieux-Limoilou a pour mission de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leurs besoins concernant leur quartier, notamment en ce qui a trait à l'aménagement du territoire, l'aménagement des propriétés municipales, la vie communautaire et la sécurité publique.

Le conseil de quartier du Vieux-Limoilou est notamment appelé à :

- Émettre des recommandations sur les projets de modification aux règlements d'urbanisme dans le quartier ou sur tout projet touchant le quartier qui leur est soumis par la Ville de Québec;
- Tenir des séances de consultation publique;
- Transmettre leur avis au Conseil de Ville ou au Conseil d'Arrondissement sur toute matière concernant le quartier;
- Bonifier l'offre de service et contribuer à la planification ou la mise en œuvre d'un projet municipal touchant le quartier.

Le conseil d'administration du conseil de quartier est composé d'un maximum de onze personnes, dont la conseillère municipale du district Vieux-Limoilou, sans droit de vote.

Le conseil de quartier du Vieux-Limoilou représente environ 18 000 citoyens et citoyennes.

2. Énoncé général

Le conseil de quartier du Vieux-Limoilou estime que la norme sur le nickel dans l'air ambiant ne doit pas être rehaussée et, ainsi, que **la norme actuellement en vigueur doit être maintenue** - ne serait-ce qu'en raison du principe de précaution.

La situation relative à la qualité de l'air dans le secteur Limoilou, à Québec, est préoccupante. Un **cumul important de polluants, provenant de diverses sources (Port de Québec, voisinage industriel, autoroutes) se trouve déjà dans l'air du quartier**, que plusieurs qualifient de «soupe chimique».

Cette situation liée à la pollution atmosphérique vient ajouter à de **nombreuses inégalités socio-environnementales**, faisant que la population du secteur soit plus à risque de maladies cardio-respiratoires, ou encore a une espérance de vie moindre qu'ailleurs dans la ville de Québec et au Québec. De ce fait, **l'ajout d'un plus grand potentiel de polluants ne pourrait que venir aggraver une situation déjà critique, et exacerber des vulnérabilités déjà présentes.**

Par ailleurs, le conseil de quartier estime que **le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) ne possède pas toute l'information nécessaire afin d'évaluer les impacts sur la santé, sur l'environnement et sur la qualité de vie de la population associés à une éventuelle hausse de la norme sur le nickel dans l'air**

ambiant. L'interaction entre les polluants déjà présents n'a pas été considérée dans son analyse, et les données sur le sujet qui sont en possession du ministère sont limitées.

Enfin, le conseil de quartier estime que **le MELCC n'a pas les assises juridiques nécessaires afin de faire appliquer ou respecter son règlement sur le territoire du Port de Québec**. La hausse de la norme ne pourrait, ainsi, être accompagnée d'effets contraignants à moins que le gouvernement du Québec ne soit en mesure de se doter de nouvelles bases juridiques ou constitutionnelles qui lui permettraient d'agir à l'intérieur des installations du Port.

Ainsi, afin de ne pas exacerber des problématiques existantes, et en raison du manque d'information concernant la réalité du secteur, le conseil de quartier est d'avis que **le principe de précaution devrait être appliqué**, et la hausse de la norme sur le nickel mise de côté.

3. La pollution atmosphérique, l'enjeu prioritaire à Limoilou

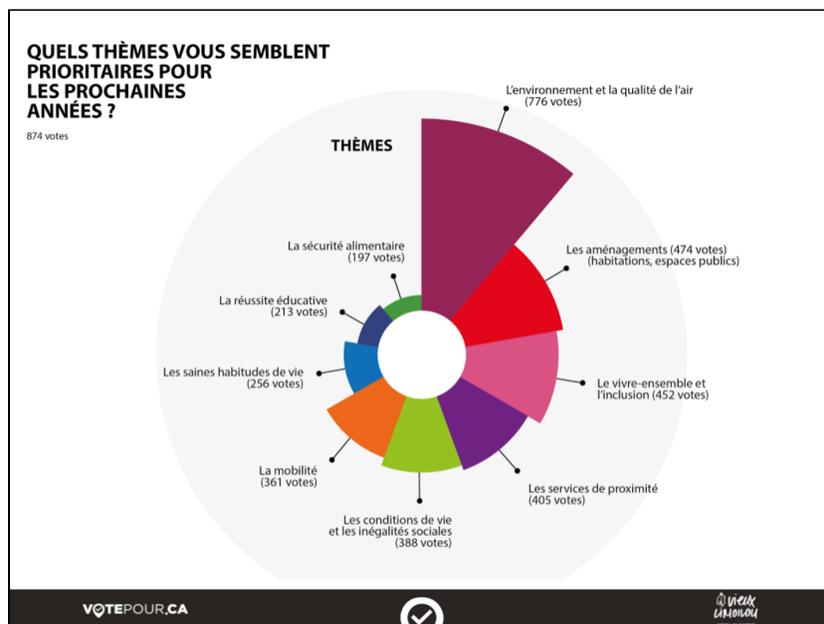
La question de l'environnement et de la qualité de l'air est l'enjeu qui préoccupe, actuellement, les Limoulois et Limouloises.

En effet, dans une consultation menée en 2019 par le conseil de quartier et Votepour.ca auprès de 915 résidents et résidentes du quartier Vieux-Limoilou, 89% des répondants se sont dit préoccupés par cet enjeu.

Cette perspective est d'autant étayée dans les commentaires, avec notamment 265 mentions pour "qualité de l'air" et 120 pour "pollution de l'air".

Les répondants associent le plus souvent leurs commentaires à l'usine White Birch, au Port de Québec, ou encore au projet d'usine de biométhanisation - bref, au cumul de polluants déjà bien présents dans l'air du quartier, dont fait partie le nickel.

En fait, à la question ouverte «S'il y avait une action à réaliser dans le Vieux-Limoilou, quelle serait-elle», c'est 50% des réponses qui évoquent une action relative aux enjeux associés à la qualité de l'air du quartier, et 57% des réponses à la question ouverte «Quels problèmes ou enjeux souhaitez-vous voir réglés dans les prochaines années» évoquent également cette préoccupation - une nouvelle preuve de l'urgence ressentie quant au dossier.



3.1 Des inquiétudes importantes pour la santé

Les Limoulois voient bien souvent le verdissement et le développement d'infrastructures vertes comme des solutions aux enjeux liés à la qualité de l'air et à la lutte aux îlots de chaleur. De commentaire en commentaire, on parle d'agriculture urbaine, d'aménagement des ruelles, de plantation et de verdissement, de réaménagement et de transformation urbaine.

Ces idées sont placées aux côtés d'autres solutions, dont un transfert de vrac sous couvert, la transformation d'infrastructures urbaines génératrices d'émissions polluantes (autoroutes Laurentienne ou Dufferin-Montmorency), ainsi qu'un meilleur contrôle des émissions diverses, incluant le nickel, auprès des différents émetteurs.

On s'inquiète également des conséquences sur la santé associés aux émanations environnantes - jusqu'à évoquer, clairement dans les réponses aux questions ouvertes, la possibilité de déménager.

Par exemple, un citoyen dira : «La qualité de l'air est l'enjeu majeur. J'adore le quartier, mais on se pose la question si c'est le bon endroit pour habiter à long terme à cause des problèmes de santé potentiels liés aux émissions environnantes». Un autre soulignera : «C'est merveilleux de rester à Limoilou, mais lorsque je vois mon bord de fenêtres noir aux trois jours, ça me rend inquiète». «La problématique majeure actuellement est sans aucun doute la qualité de l'air : il faut agir!», dira un autre.

La mise en place de mesures relatives à la qualité de l'air apparaît donc comme un chantier prioritaire. De ce fait, l'idée de hausser la norme sur le nickel plutôt que de mener de front des actions visant à bonifier la qualité de l'air du quartier envoie un message contraire aux aspirations des résidents et résidentes.

Il s'agit d'une décision du gouvernement qui reflète un manque important d'écoute envers la population.

3.2 Un problème qui doit être considéré dans son ensemble

Il est ainsi considéré que le voisinage industriel pourrait, de façon générale, bonifier ses pratiques et ainsi diminuer de façon substantielle les quantités de polluants qu'il émet.

Dans les réponses obtenues dans l'enquête de 2019, on suggère ainsi de «resserrer les règles en matière d'environnement et d'investir à prévenir plutôt que devoir guérir» tout en invitant les décideurs à «corriger les erreurs du passé et s'assurer qu'elles ne se reproduisent plus» autant que de «protéger les citoyens». «Le problème de la qualité de l'air dû aux activités de transbordement de minerais au Port de Québec est vraiment préoccupant», dira un citoyen.

Pour les citoyens et citoyennes, on est donc face à **un enjeu pluriel - un cocktail de polluants, et un ensemble d'émetteurs de pollution** : l'enjeu, généré par un tout, doit donc être considéré dans son ensemble. De ce fait, on ne peut considérer seul le nickel, autant qu'on ne peut considérer seul, un émetteur.

3.3 Un enjeu qui perdure et exacerbe une impression de «laisser-aller»

Hors de l'enquête de 2019, la réalité de la pollution atmosphérique liée aux divers polluants présents dans l'air de Limoilou - incluant le nickel - a été mentionnée dans nombre d'enquêtes et d'analyses sur le quartier réalisées au fil des dix dernières années.

Par exemple, dans le document *Limoilou, un territoire aux visages multiples : portrait qualitatif des réalités vécues dans les quartiers Lairet, Maizerets et Vieux-Limoilou* produit en 2015 par la Corporation économique de développement communautaire (CDEC) de Québec, on met de l'avant les éléments suivants :

«Les citoyens de Limoilou ont un sentiment de désabusement face aux élus et à leurs instances démocratiques et administratives. Cette lassitude s'exprime par les déceptions liées à la mobilisation face à la mauvaise qualité de l'air et à la pauvreté dans le quartier.

D'emblée, les citoyens se demandent s'il y a un laisser-aller des différents paliers gouvernementaux. Pour étayer leurs propos, ils évoquent les problèmes de poussière du Port de Québec, l'usine de papier et le projet d'usine de biométhanisation. Les émanations de polluants atmosphériques du Port de Québec, jumelées au projet d'usine de biométhanisation augmentent considérablement leur impression de ne pas pouvoir changer les choses. L'enjeu est complexe, car il interpelle autant l'administration municipale que les gouvernements provinciaux et fédéraux.»

Ainsi, il importe de rappeler que les citoyens et citoyennes de Limoilou demandent depuis plus de 10 ans des actions substantielles pour une meilleure qualité de l'air.

Permettre plus d'émanations de nickel dans l'air ne pourra que mener à un abaissement de la qualité. Il s'agit ainsi d'une démarche qui est aux antipodes des volontés exprimées par les citoyens au fil de la dernière décennie.

4. La «soupe chimique» du quartier Limoilou

L'air de Limoilou est riche en polluants. **Le nickel y côtoie des particules en suspension totale, des particules fines (PM2.5, PM10), du dioxyde d'azotes, de l'ozone, du dioxyde de soufre, de l'arsenic.**

Tous ces polluants interagissent entre eux. La problématique, à Limoilou, est ainsi large et doit prendre en considération cette réalité particulière. Le nickel ne peut pas, ainsi, être considéré en vase clos, puisqu'il s'insère dans un ensemble de contaminants, associé à un ensemble d'émetteurs de pollution.

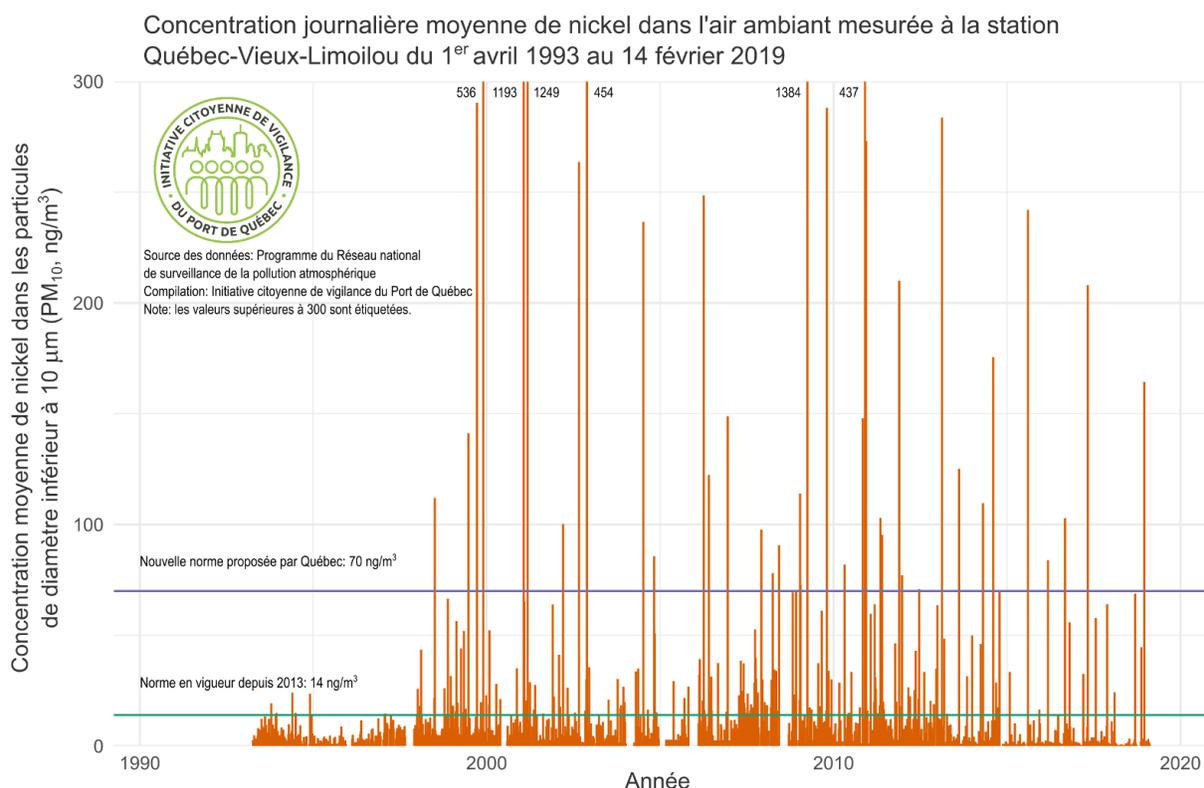
La Direction régionale de la santé publique de la Capitale-Nationale, dans son avis de 2021 concernant le présent règlement, indique observer une «stabilité relative des concentrations plutôt qu'une amélioration constante de la situation» - un constat qui les amène d'ailleurs à affirmer que **«les efforts doivent donc être maintenus et même augmentés pour contrôler les émissions de nickel et faire diminuer les concentrations dans l'air de Limoilou»**. Un rehaussement de la norme semble s'inscrire en faux face à cette préoccupation.

Concernant l'air de Limoilou, on parle ainsi d'une «stabilité» - le nombre d'émissions ne s'améliore pas et, pour l'instant, ne s'aggrave pas. De ce fait, **la situation au fil des dernières années, reste grave plutôt que de se bonifier.**

Deux ans plus tôt, la même Santé publique dressait un portrait, *Mon environnement, ma santé : bilan initial de la qualité de l'air extérieur et ses effets* (2019) indiquant que les concentrations moyennes des polluants précédemment mentionnés étaient plus élevés que dans les autres stations de la région, et conclut :

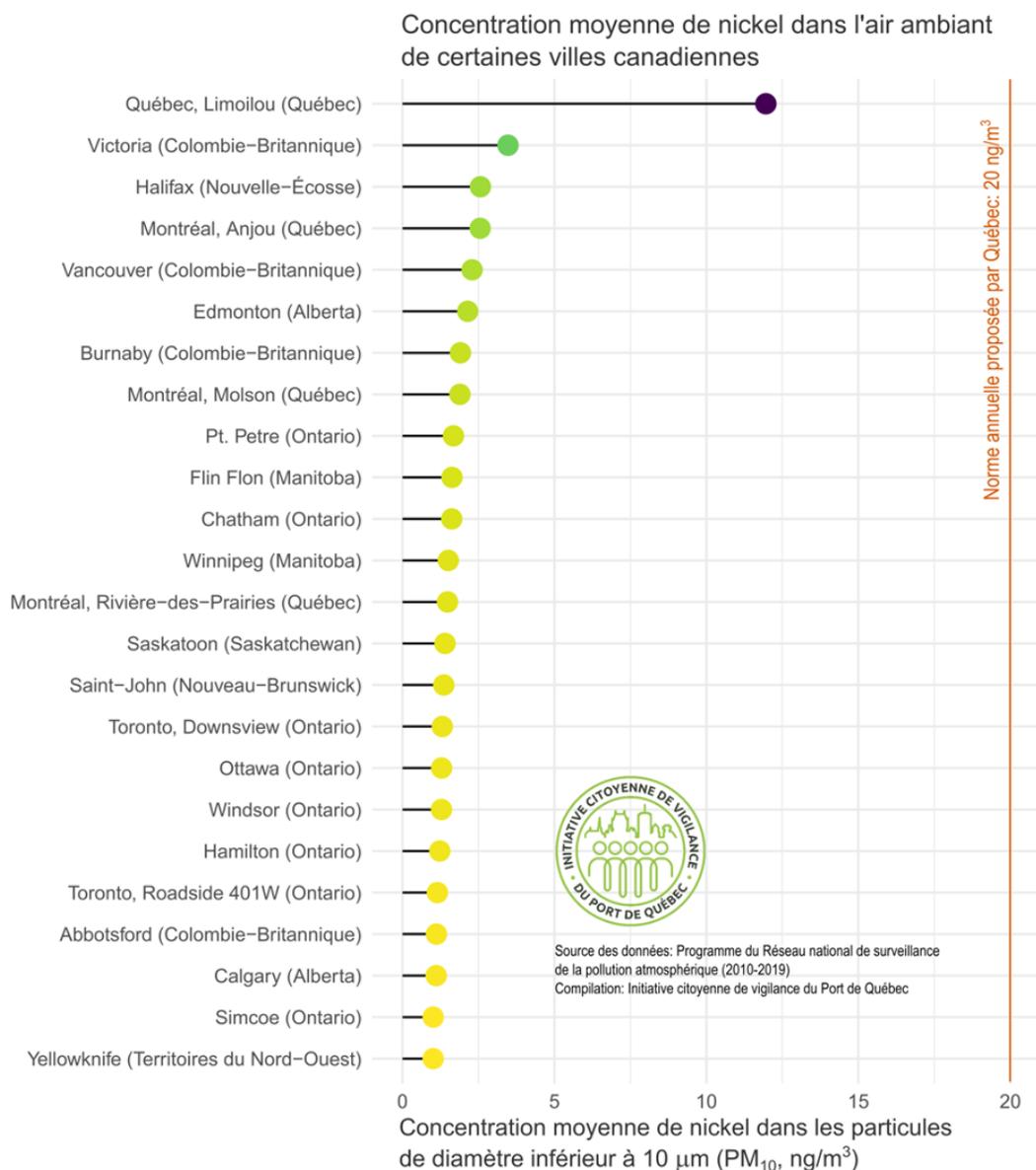
«Cette situation peut entraîner une exposition plus importante à ces substances pour les résidents et les personnes aux alentours de la station Vieux-Limoilou. **Cette situation doit être évaluée dans le contexte d'inégalités de santé déjà présentes et de cumul de risque environnementaux et socio-économiques.**»

Voici des statistiques compilées par l'Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec, à partir des données de la station d'analyse Vieux-Limoilou mise en place par le MELCC :



On voit ainsi que la situation entourant le nickel est préoccupante - d'autant qu'on peut rappeler que l'Organisation mondiale de la santé a établi une valeur guide annuelle de 2,5 ng/m^3 associée à une chance sur 1 000 000 de développer un cancer du poumon, seuil à partir duquel une intervention de la santé publique est souvent jugé nécessaire.

Par ailleurs, la situation actuelle relative au nickel se démarque, malheureusement, entre Limoilou et d'autres villes canadiennes associées au Réseau de surveillance de la pollution atmosphérique piloté par Environnement Canada :



Dans ce graphique on observe que, ayant une norme quotidienne de 14 ng/m³ (période 2014-2019), la valeur moyenne annuelle à Limoilou se rapproche de la norme annuelle visée par le nouveau règlement (20 ng/m³).

Il est difficile de comprendre qu'une nouvelle norme quotidienne de 70 ng/m³ puisse permettre le respect de la nouvelle norme annuelle établie par le règlement proposé. Surtout si on tient compte que ce règlement ne prévoit pas des mécanismes pour déceler les émetteurs, émettre des pénalités et faire appliquer les correctifs nécessaires pour aller dans le sens d'une réduction des émissions.

Ainsi, **actuellement l'air de Limoilou est déjà saturé en polluants et l'heure est à la diminution de ceux-ci et non à ouvrir la porte à un potentiel d'émissions supplémentaires** par le biais d'une hausse de la norme sur le nickel!

4.1 L'air saturé de Limoilou et les leçons de Laurentia

Les multiples analyses menées dans le cadre de l'évaluation environnementale associée au projet d'agrandissement du Port de Québec («Laurentia»), au fil des dernières années, ont également identifié cette «soupe chimique» comme une préoccupation importante, qui pouvait en partie justifier le refus d'autoriser le développement d'un tel projet.

Par exemple :

Le MELCC, dans sa *Recommandation découlant de l'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation environnementale menée par l'ACEIC pour le projet Laurentia*, disait : **«La problématique actuelle des contaminants atmosphériques dans les quartiers résidentiels adjacents et un élément très sensible, compte tenu de la vulnérabilité de la population et du fait que le milieu soit déjà saturé en ce qui a trait aux concentrations de particules fines en suspension** et d'autres contaminants, même que les dépassement des normes, ou seuils réglementaires, sont fréquemment observés (notamment pour le nickel).»

Environnement et Changements climatiques Canada, dans un avis émis en 2020 concernant le même projet, mentionnait que **«les données présentées dans l'étude d'impact pour le projet Laurentia démontrent que l'état initial de la qualité de l'air dans la zone d'étude n'est pas propice à un projet qui entraînerait l'émission de contaminants additionnels.»**

Ces deux constats s'inscrivent d'ailleurs dans la foulée d'analyses menées par diverses instances gouvernementales - ministères, directions de la santé publique, organismes paragouvernementaux, en reconnaissance des enjeux associés à la pollution atmosphérique dans le secteur Limoilou. En voici quelques-uns :

- En 2012, le MELCC remarque des **dépassements de nickel à la norme fixée en 2011**, causés par les opérations du Port de Québec;
- En 2012, l'analyse de risque de l'Institut national de la santé publique démontre que **les concentrations de nickel observées dans l'air à Limoilou pourraient favoriser, même chez des personnes en bonne santé, le développement de problèmes d'allergie, d'asthme et de dermatite de contact** chez une partie de la population;
- En 2013, la Direction régionale de la Santé publique de la Capitale-Nationale reconnaît que **le territoire de Limoilou présentait un cumul de facteurs de risque environnementaux** et recommande aux générateurs de risques qu'ils développent, actualisent et mettent en place leur plan d'action basé sur les meilleures pratiques visant à réduire la contamination par le nickel et d'autres contaminants.
- En 2018, dans le cadre du projet *Mon environnement, ma santé*, la Direction de la Santé publique de la Capitale-Nationale identifie **plusieurs facteurs de risque socioéconomiques et environnementaux à Limoilou qui justifient largement une intervention concertée** et participative visant à documenter systématiquement les différents enjeux afin de trouver des solutions viables et durables à la situation;

- En 2020, dans son évaluation du projet Laurentia, Santé Canada recommande d'élaborer et de **mettre en place une stratégie de gestion environnementale appropriée** pour réduire les émissions et l'exposition aux particules fines et à différents polluants.

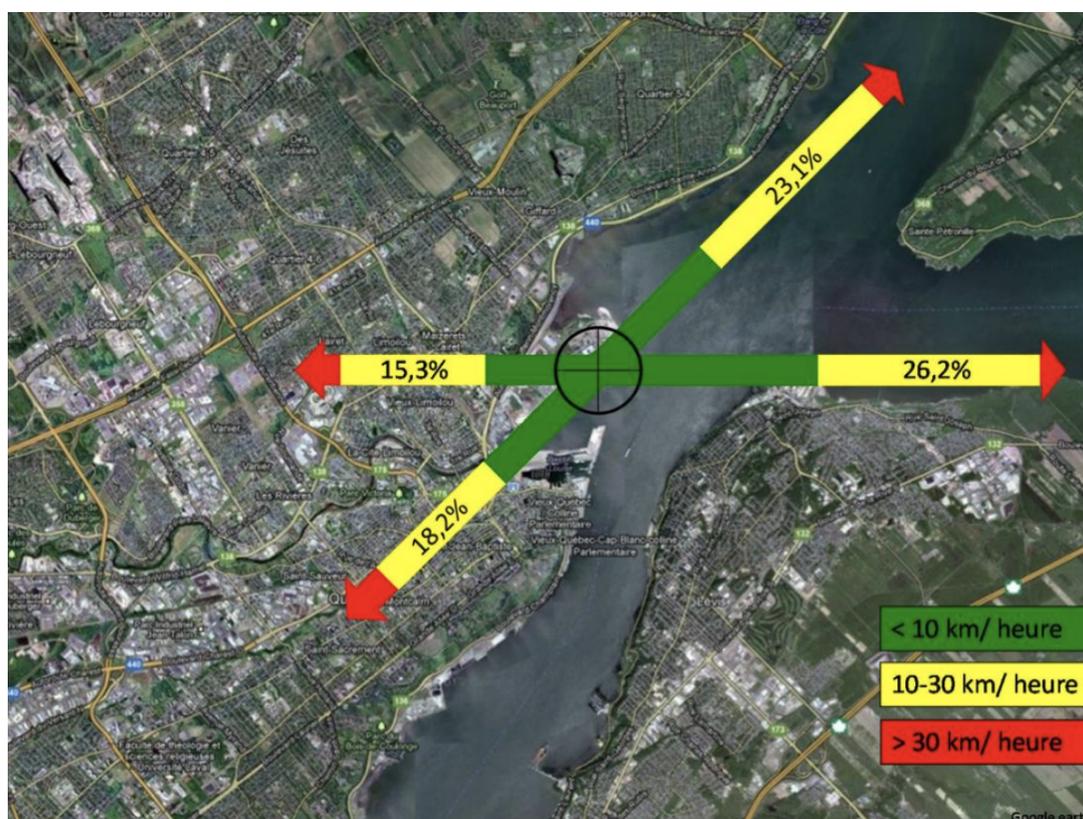
Pour sa part, dans sa conclusion expliquant sa recommandation de refuser la mise en place du projet Laurentia (2021), l'Agence canadienne d'évaluation d'impact indiquait, concernant les données prélevées à la station du Vieux-Limoilou :

«Les problèmes de qualité de l'air à proximité de cette station sont prioritaires, car les résidents et les personnes fréquentant le quartier ont une exposition importante aux polluants dans un contexte où la santé des résidents est moins bonne que celle des autres quartiers de la ville de Québec et où se cumulent les risques environnementaux et socioéconomiques.»

4.2 L'absence d'un portrait complet quant à la situation

Le MELCC possède actuellement trois capteurs à la station de la Rue des Sables, dans le Vieux-Limoilou. Ces capteurs se trouvent dans le sens des vents dominants moins de 20% du temps, ce qui fait que les données actuellement en possession du MELCC sont parcellaires.

Cette prochaine figure représente la situation réelle relative à la direction des vents, en partance du Port de Québec :



Qui plus est, la nature et la quantité des émissions n'est pas suivie en temps réel, alors que 151 échantillonnages sont effectués annuellement - ce qui fait que les variations sont calculées aux deux jours, dans les meilleurs des cas.

Il appert ainsi que **le MELCC n'est donc pas en pleine possession de toutes les informations probantes qui devraient être considérées dans le cadre d'une analyse détaillée de la situation à Limoilou relativement à la pollution atmosphérique.**

L'état des lieux actuel est partiel et insuffisant - et il importe que le ministère réalise une analyse complète, considérant l'enjeu sous toutes ses implications et non seulement en lien avec les enjeux spécifiques au nickel, impliquant une multitude d'angles et de facteurs, en amont de tout changement réglementaire qui aurait le potentiel d'aggraver la situation.

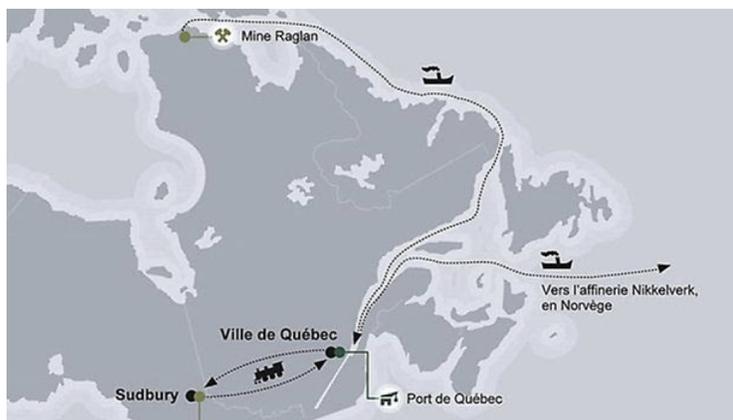
4.3 La réalité du nickel transbordé à Limoilou n'a pas été prise en compte

Le cas particulier du transbordement de nickel au Port de Québec et l'impact de ses activités sur les émissions mesurées dans l'air de Limoilou n'ont pas été prises en compte dans la revue toxicologique utilisée pour justifier la hausse de norme.

En effet, le nickel se présente sous plusieurs formes et certaines - le sous-sulfure de nickel, notamment - sont plus dangereuses que d'autres, notamment par leur cancérogénéité. Toutefois, considérant que les formes de nickel généralement présentes dans l'air ambiant sont presque exclusivement des formes ayant un potentiel de cancérogénéité faible, le comité de travail derrière la révision de la norme a choisi de ne pas considérer le risque associé aux formes de nickel présentant un risque plus élevé.

Toutefois, **les particules contenant du nickel dans Limoilou sont principalement des particules de pentlandite, un sulfure de nickel.**

Dans son document *Origine des concentrations élevées de nickel dans l'air ambiant à Limoilou*, publié en 2013, le MELCC indiquait : «Le concentré de nickel qui est transbordé au Port de Québec est produit à partir de gisements de pentlandite, à la mine Raglan au Québec, et à Voisey's Bay au Labrador», et qu'il s'agit d'un concentré qu'on ne trouve pas «naturellement dans les poussières dans une ville comme Québec».



Considérant que le Port de Québec est une installation importante quant au transbordement de nickel et que l'air à Limoilou présente déjà une quantité importante de polluants, **on se questionne de façon sérieuse quant au fait qu'à la fois la multiplication des contaminants, et à la fois la présence de pentlandite n'aient pas été pris en compte dans les analyses toxicologiques réalisées à la demande du MELCC par un comité d'experts.**

Ces manques constituent d'importantes zones de gris qui ne peuvent qu'entraîner plus d'incertitudes et plus de préoccupation quant au sérieux de la démarche d'analyse réalisée par le MELCC et quant à l'applicabilité de la nouvelle norme dans un secteur comme Limoilou.

Considérant l'importance du secteur dans la chaîne du nickel, il appert également que cette exception aurait dû, d'entrée de jeu, être considérée et analysée de façon probante.

4.4 Le principe de précaution justifié par de multiples «zones de gris»

De ce fait, il y a lieu également de se demander si ce manque en matière de données, ou les choix effectués lors de l'analyse toxicologique, n'ouvrent pas la porte à des zones de gris préoccupantes dans les analyses préalables :

- **Il n'existe pas un portrait complet de la situation** relative à la qualité de l'air à Limoilou, dans son ensemble;
- L'absence de données complètes font que **la réalité du quartier Limoilou n'a pas pu être prise en compte dans les analyses** - notamment toxicologique - réalisées en amont de la révision de la norme sur le nickel;
- **L'analyse toxicologique ne tient pas compte de la réalité de Limoilou**, et du fait que le nickel s'insère dans une «soupe chimique» composée d'un ensemble de contaminants;
- **L'analyse toxicologique ne tient pas compte, non plus, de la nature du nickel minier qui est transbordé dans le quartier Limoilou.**

En l'absence de ces informations et de ces analyses, **il devient clair que le principe de précaution devrait s'appliquer, puisque le MELCC n'a pas connaissance de l'ensemble des impacts ou des conséquences associées à sa proposition de hausse de la norme sur le nickel dans l'air ambiant.**

5. Les impacts de la pollution atmosphérique sur la santé

Les enjeux associés à la pollution atmosphérique ont une incidence concrète sur la santé des Limoulois et Limouloises.

Selon l'analyse *Contamination atmosphérique dans l'arrondissement La Cité-Limoilou : la question du nickel* réalisé par la Direction régionale de la santé publique de la Capitale-Nationale, en 2013, on mentionnait :

«L'exposition aiguë au nickel peut engendrer des problèmes de sensibilisation asthmatique et allergique. Il est difficile d'établir des seuils compte tenu des sensibilités individuelles. **Il est donc raisonnable de conclure que le nickel présent dans l'air de La Cité-Limoilou pourrait contribuer à augmenter les problèmes d'asthme, d'allergie et de dermatite.**»

«De plus, les conditions socio-économiques défavorables s'ajoutent aux impacts liés à la contamination de l'air. En conséquence, **il est clair que le dossier de la qualité de l'air dans**

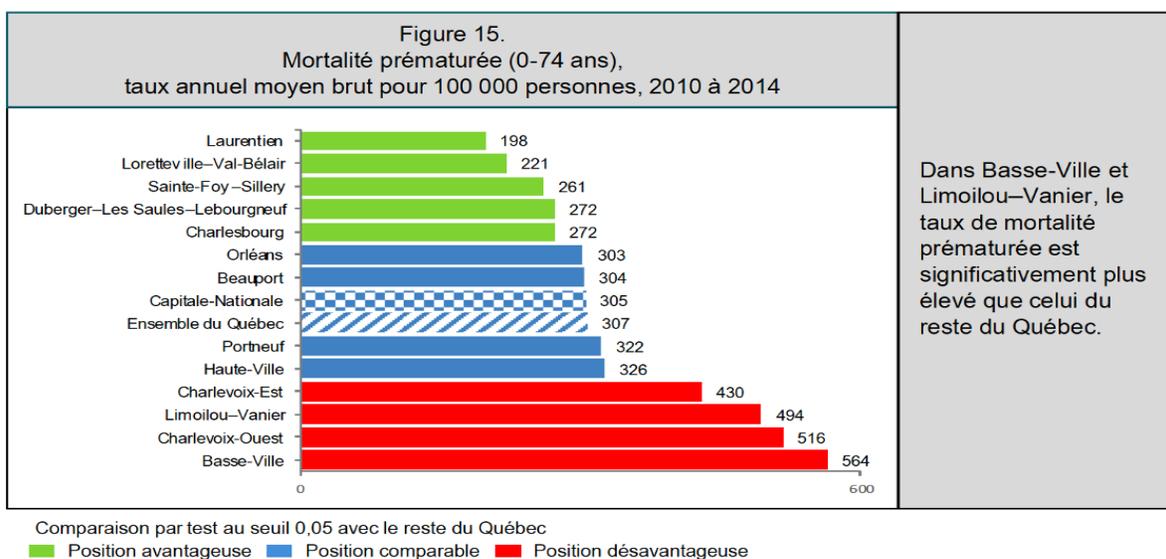
La Cité-Limoilou doit être traité dans son ensemble, et que le directeur de la santé publique doit pouvoir compter sur les organisations / autorités / instances concernées pour atteindre ses objectifs de protection de la population et de réduction des risques pour toute la population. À cet effet, **tout doit être mis en œuvre pour rencontrer les normes en vigueur et tendre vers les seuils reconnus sécuritaires afin d'éviter des effets indésirables à la santé.**»

5.1 Les inégalités sociales en santé

De ce fait, et en regard des analyses relatives aux inégalités sociales en santé, il appert que la pollution atmosphérique a des conséquences réelles sur la santé des gens de Limoilou.

Dans le rapport *Les inégalités sociales de santé dans Basse-Ville et Limoilou : regard spécifique sur 18 indicateurs du Plan national de surveillance*, réalisé en 2018 par le CIUSSS de la Capitale Nationale, on identifie plusieurs enjeux relatifs à la santé et à la qualité de l'air chez les résidents et résidentes de ces secteurs de Québec :

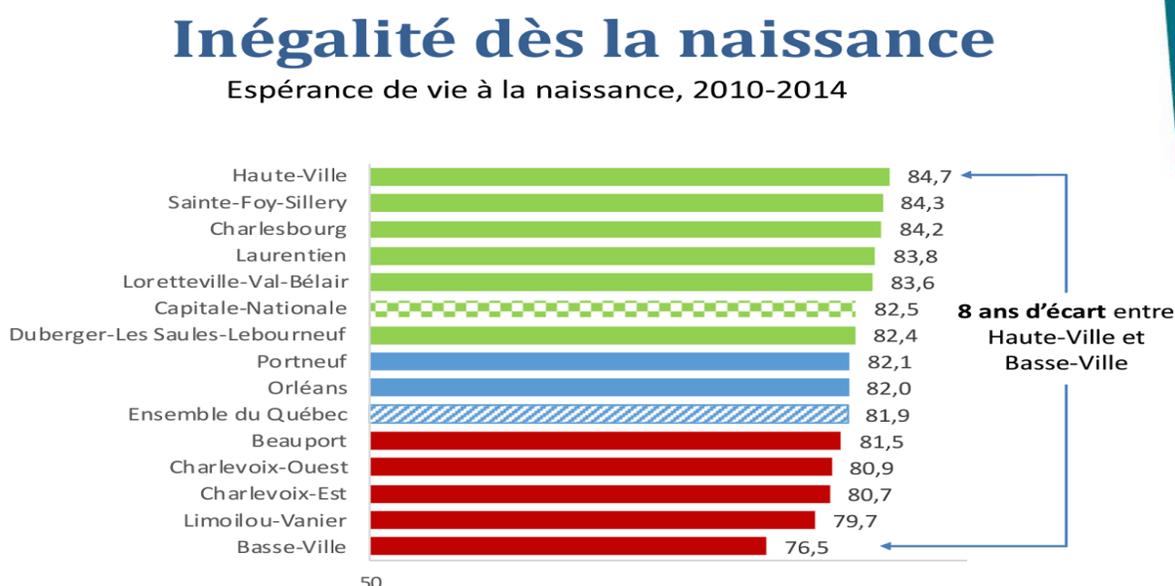
- Le **taux de prévalence des diagnostics de maladies pulmonaires obstructives chroniques** chez les 35 ans et plus est significativement plus élevé dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier que dans le reste du Québec;
- Le **taux d'hospitalisation pour maladies respiratoires** est significativement plus élevé dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier que dans le reste du Québec;
- L'**espérance de vie à la naissance** est significativement plus courte dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier que dans le reste du Québec;
- Le **taux de mortalité prématuré** est significativement plus élevé dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier que dans le reste du Québec;
- Le **taux de moralié par maladies respiratoires** est significativement plus élevé dans Basse-Ville et Limoilou-Vanier que dans le reste du Québec;
- Le **taux de moralié par cardiopathies ischémiques** est significativement plus élevé dans Limoilou-Vanier et Basse-Ville que dans le reste du Québec.



Le tableau placé à la page précédente et produit par le CIUSSS de la Capitale-Nationale illustre bien, par ailleurs, la réalité concernant le taux de mortalité prématuré.

Dans sa conclusion au document, le CIUSSS rappelait par ailleurs que «cette dernière thématique, portant sur la mortalité, montre avec grande évidence les inégalités qui frappent Basse-Ville et Limoilou-Vanier. En effet, **dès la naissance, les résidents de ces deux territoires comptent globalement moins d'années devant eux**». Les taux de mortalité présentés montrent, pour leur part, «**que la mortalité prématurée et la mortalité liée à la santé respiratoire y sont plus fréquentes**».

Selon les statistiques 2014, on parlait ainsi, selon les analyses menées par la Direction régionale de la santé publique de la Capitale-Nationale, de huit ans d'écart, en matière d'espérance de vie, entre la Haute-Ville et la Basse-Ville de Québec :



50

5.2 La pollution atmosphérique, facteur de risque de mortalité prématurée

Les statistiques colligées par le CIUSSS de la Capitale-Nationale et la Direction régionale de la santé publique de la Capitale-Nationale font état de mortalité prématurée.

Selon le document *Les impacts sur la santé et la pollution de l'air au Canada*, publié par Santé Canada en 2021, «**la pollution atmosphérique est reconnue mondialement comme l'un des principaux facteurs de risque de mortalité prématurée** d'après une base de données d'études épidémiologiques et d'études toxicologiques internationales».

Ainsi, selon ce document : «Santé Canada estime qu'en 2016, 15 300 décès prématurés au Canada peuvent être attribués à la pollution atmosphérique. (...) Les effets sanitaires non mortels attribuables à la pollution atmosphérique comprennent 35 millions de jours avec symptômes respiratoires aigus, 2,7 millions de jours avec symptômes d'asthme et 8 100 visites à l'urgence. **La valeur économique totale des effets néfastes de la pollution atmosphérique sur la santé est estimée à 120 milliards de dollars par année, soit l'équivalent de 6% du produit intérieur brut réel total en 2016.**»

À partir de ces modélisations, Santé Canada a été en mesure d'estimer le nombre de décès prématurés par 100 000 personnes dans différentes régions du Québec et du Canada - tableau dans lequel on remarque que Québec se «démarque», figurant parmi les régions au taux de mortalité prématuré le plus élevé au pays :

Tableau D1. Décès prématurés par 100 000 personnes – Divisions de recensement les plus peuplées en 2016

Province – nom de la DR (identifiant)	Population	Décès par 100 000
ON - Toronto (CD3520)	2 865 131	48
CB - Greater Vancouver (CD5915)	2 504 989	34
QC - Montréal (CD2466)	2 020 217	59
AB - Division No. 6 (CD4806)	1 577 299	26
ON - Peel (CD3521)	1 456 494	32
AB - Division No. 11 (CD4811)	1 434 083	40
ON - York (CD3519)	1 154 377	31
ON - Ottawa (CD3506)	969 510	32
MB - Division No. 11 (CD4611)	729 641	41
ON - Durham (CD3518)	669 507	44
QC - Québec (CD2423)	587 028	60
ON - Halton (CD3524)	566 264	44
ON - Hamilton (CD3525)	564 030	67
ON - Waterloo (CD3530)	549 606	45

AB : Alberta; CB : Colombie-Britannique; MB : Manitoba; ON : Ontario; QC : Québec

5.3 Préserver la santé des gens de Limoilou par le principe de précaution

On observe donc une prévalence de maladies respiratoires dans les secteurs les plus densifiés de Québec, et également les plus touchés par la pollution atmosphérique.

Les citoyens et citoyennes de Limoilou sont donc en droit de se demander en quoi une hausse de la norme sur le nickel dans l'air ambiant permettrait de confronter cette triste réalité, viendrait diminuer cette disparité importante en matière de mortalité prématurée et aussi de perte de qualité de vie (dans le cas des effets non cancérogènes du nickel)? On parle ici de problèmes engendrés en partie par la pollution atmosphérique, en partie par des réalités socio-économiques.

Ouvrir la porte à plus d'un type de polluant - le nickel - ne viendra donc pas régler ces enjeux importants en matière de santé, mais plutôt contribuera à les pérenniser ou les exacerber.

On parle de plus de dizaine de milliers de résidents dans les secteurs concernés. On parle, pour ces individus, de 8 années de vie perdues pour des raisons qui incluent les facteurs environnementaux, comme le nickel et la pollution atmosphérique, de 325 décès prématurés annuellement en lien avec la pollution atmosphérique à Québec. **Un gouvernement, par ses normes et réglementation, devrait agir en réponse à ces problèmes, et non les amplifier!**

6. Une décision contraire aux principes de la Loi sur le développement durable du Québec?

La décision du gouvernement de hausser la norme de nickel est contraire aux principes de la Loi de développement durable du Québec. Les prochaines pages mettront en exergue les différents éléments face auxquels la hausse proposée se place en opposition.

«Santé et qualité de vie : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.»

La hausse de la norme quotidienne de nickel, même au-delà de la recommandation de 40ng/m³ indiquée dans la revue toxicologique, s'agit d'une décision économique et politique qui va dans le sens contraire du principe de santé et la qualité de vie des personnes.

L'essentiel des justifications à la norme proposée par le MELCC est de nature économique : il ne s'agit pas d'un ajustement qui est fait avec la volonté première de protéger et d'assurer la santé des citoyens et citoyennes. De ce fait, il s'agit d'une décision économique et politique qui semble aller dans le sens contraire du principe précédemment énoncé, relativement à la santé et la qualité de vie des personnes.

«Équité et solidarité sociales : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.»

Tel que mentionné plus haut dans le présent avis, le conseil de quartier estime que **l'ajustement proposé à la norme sur le nickel dans l'air risque de creuser ou d'exacerber des inégalités sociales et environnementales déjà bien identifiées, documentées ou répertoriées** par des organismes tels le CIUSSS de la Capitale-Nationale ou encore la Direction de la santé publique de la Capitale-Nationale ainsi qu'Environnement et changements climatiques Canada.

«Protection de l'environnement : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.»

L'impact de cette nouvelle norme sur la biodiversité n'a pas été évaluée. Pourtant, selon des inquiétudes émises par l'Ordre des chimistes du Québec, à l'occasion d'une séance plénière organisée par la Ville de Québec le 3 février 2021, les émissions et rejets de polluants - dont le nickel sous ses diverses formes, dont le pentlandite - pourraient avoir des impacts défavorables sur la composition des sols ou la qualité de l'eau.

«Efficacité économique : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.»

Le règlement proposé par le MELCC ne tient compte d'aucune exigence aux compagnies minières ni au Port de Québec concernant l'utilisation des meilleures technologies disponibles, ou MTD, afin d'assurer que les opérations se réalisent de façon optimale et en respect de l'environnement et de la santé de la population.

En fait, cette hausse de la norme semble plutôt répondre à une demande de l'industrie du nickel visant la réduction de coûts liés à l'utilisation des (MTD) considérées trop chères par les demandeurs, ce qui les rendrait moins compétitifs. De cette façon, le principe d'efficacité économique de la Loi n'est pas respecté.

D'ailleurs, le règlement ne prévoit aucun mécanisme permettant de déceler les potentielles sources de dépassement et de faire un suivi adéquat pour corriger les écarts. Le conseil de quartier est donc d'avis que l'adjudication d'un budget ne doit être une solution cosmétique ou communicationnelle visant «faire avaler la pilule» à la population ou encore la «rassurer».

Le MELCC doit établir une stratégie et un plan ayant comme objectif de mesurer adéquatement les sources de dépassement de nickel et d'autres polluants, cibler les pollueurs et exiger de mettre les correctifs nécessaires pour éliminer les non conformités. Les ressources matérielles et humaines devront ensuite être suffisantes pour réaliser le plan établi afin de rendre crédibles les intentions du ministère.

Le ministère devra également se doter d'assises légales auprès du Port de Québec et de ses locateurs afin que ces normes soient appliquées sur ce territoire.

«Participation et engagement : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.»

Le démarche effectuée pour élaborer le présent projet de règlement a été faite sans tenir compte de l'avis des résidents du secteur qui seront les plus affectés par la nouvelle norme sur le nickel dans l'air ambiant.

La population a été mise en face d'un fait accompli alors, qu'au contraire, des représentants de l'industrie minière ont eu un accès privilégié et une participation soutenue pendant les années de travail du comité ministériel, c'est-à-dire depuis sa mise en place en 2016. Leurs intervenants ont même eu l'opportunité d'assurer la coordination des activités du comité d'experts, ou encore d'en orienter le mandat.

Cette façon de faire ne sert pas à assurer la confiance du public envers les institutions, mais plutôt contribue au cynisme et à la détérioration de la démocratie.

«Prévention : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.»

Le présent règlement est un ajout à une série de décisions ou de manque d'action gouvernementales qui ne contribuent pas à une vision préventive de la santé.

Par exemple, on peut noter que pendant des années le ministère a été passif au sujet des dépassements de nickel dans l'air de Limoilou. La Ville de Québec a demandé, il y a cinq ans, la réalisation d'une étude-diagnostic concernant la situation relative à la qualité de l'air dans Limoilou, alors que le MELCC a annoncé, lui, son intention d'en faire de même seulement après qu'une gronde populaire importante se soit manifesté quant à la hausse du présent règlement.

Le MELCC n'a pas, par ailleurs, mené des actions structurantes afin de réduire les émissions dans l'air de Limoilou, alors que des actions concrètes auraient pu être posées ou soutenues - même sans un portrait détaillé de situation.

«Précaution: lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.»

Encore ici, **la Loi sur le développement durable semble obliger la mise en application du principe de précaution**. En effet : dans la situation actuelle, il y a risque de dommage irréversible, il y a absence de certitude scientifique complète. Ces «zones de gris» ne devraient pas venir ralentir la mise en application de correctifs - et aurait du sous-tendre l'action du MELCC dans la dernière décennie. Ces «zones de gris» ne justifient pas toutefois d'offrir la possibilité à des émetteurs de polluants d'émettre plus d'un type de polluant, le nickel, dans une situation qui est déjà considérée comme problématique!

Le principe de précaution oblige donc le MELCC a retirer son projet de hausse, et à agir de façon concrète pour rectifier la situation quant à la qualité de l'air à Limoilou.

«Pollueur-payeur : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.»

Comme indiqué préalablement, **le règlement actuellement proposé concernant la hausse de la norme du nickel vise, pour l'industrie et les émetteurs de polluants - dont les compagnies minières, à éviter des coûts considérés élevés liés à la mise en place des meilleures technologies disponibles pour effectuer les activités de manutention, transport et entreposage en respect de l'environnement et de la qualité de vie.**

Le conseil de quartier estime dommage que le débat actuel vise à trouver des façons de tirer l'élastique de la santé des citoyens, plutôt que les manières par lesquelles l'État serait en mesure de contraindre les émetteurs de polluant d'ajuster leurs pratiques dans le respect des population riveraines, et dans leur droit à un air de qualité.

7. Conclusion

En lumière de ces éléments, **le conseil de quartier du Vieux-Limoilou recommande au MELCC de renoncer à la mise en application de son règlement visant la hausse de la norme de nickel dans l'air ambiant** et doit plutôt conserver la norme actuelle.

Selon le conseil de quartier du Vieux-Limoilou :

- Les citoyens et citoyennes du quartier demande, depuis plus de 10 ans, des actions concrètes afin de bonifier la qualité de l'air du secteur et, de ce fait, **une hausse de la norme sur le nickel dans l'air ambiant s'inscrit aux antipodes de ces aspirations** - d'autant que cette hausse est justifiée, essentiellement, par des motifs économiques;
- L'information mise à la disposition du MELCC et de ses experts est incomplète, puisqu'il n'existe pas de portrait complet et probant quant à la situation relative à la qualité de l'air dans ce quartier - et que, **tant et aussi longtemps que ce portrait complet n'existera pas, il sera impossible d'évaluer de façon longitudinale les impacts associés à une hausse potentielle d'émission de tel ou tel polluant;**

- La situation relative à la qualité de l'air de Limoilou est préoccupante, associée à une «soupe chimique» dans laquelle évoluent nombre de polluants évoluent côte à côte. Une analyse relative à l'un d'entre eux ne peut pas - et ne doit pas - se faire en vase clos, c'est-à-dire sans prendre compte des interactions et du milieu particulier dans lequel il se trouve, autant qu'il **n'est pas possible de considérer uniquement un polluant ou un émetteur de pollution en particulier : à Limoilou, la situation doit être prise en considération dans son ensemble**. Le problème de qualité de l'air est un problème de nickel, autant qu'un problème liés à d'autres polluants.
- **La hausse de la norme risque d'engendrer ou d'exacerber des inégalités sociales en matière de santé chez les Limoulois et Limouloises**, relativement - entre autre - à des maladies cardio-respiratoires ou à une mortalité prématurée, qui peut représenter jusqu'à 60 décès par tranche de 100 000 habitants.
- **L'industrie devrait travailler à bonifier ses pratiques, et réduire au maximum ses émissions** alors que le débat actuel semble plus axé sur les manières d'étirer toujours plus un élastique, de mettre toujours plus à risque une partie de la population québécoise, afin de permettre à l'industrie - pour des motifs économiques - d'émettre plus de polluants.

En lumière de ces éléments, **le conseil de quartier estime que la norme fixée en 2013 est adéquate**. Si cette norme datant de 2013 était appliquée de manière satisfaisante et accompagnée par la mise en œuvre de plusieurs correctifs importants (outils d'analyse en continu, appui à l'industrie pour diminuer ses émissions de façon importante, ajustements d'infrastructures émettrices de pollution, etc.), alors ladite norme serait en mesure d'offrir une protection satisfaisante à la population du quartier.

Le conseil de quartier estime également que **le principe de précaution devrait s'appliquer**, considérant les nombreuses «zones de gris» associées aux analyses d'impacts réalisées par les experts du MELCC.

De ce fait, actuellement, **rien ne justifie le changement de norme proposé**.

8. Résolution adoptée le 19 janvier 2022, en assemblée publique

Lors de son assemblée publique du 19 janvier 2022, le conseil de quartier du Vieux-Limoilou a adopté une résolution ayant servi d'assise à la production du présent avis.

Elle est ici reproduite dans son intégralité :

RÉSOLUTION 22-01-02 CONCERNANT LA HAUSSE DE LA NORME SUR LE NICKEL PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

CONSIDÉRANT la volonté du gouvernement du Québec d'augmenter par cinq fois la norme actuelle journalière de nickel dans l'air ambiant, la faisant passer à 70 ng/m³ pour des raisons économiques, en utilisant les références les plus permissives pour l'industrie minière, dont celles de l'Ontario et de l'Union européenne et sans tenir compte des particularités et des données spécifiques à Limoilou et à la Basse-Ville;

CONSIDÉRANT que le Canada adhère à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'acte de Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS);

CONSIDÉRANT que **l'OMS a établi une valeur guide annuelle de 2,5 ng/m³ associée à une chance sur 1 000 000 de développer un cancer du poumon**, seuil à partir duquel une intervention de la Santé publique est souvent jugé nécessaire (MEMS, 2019);

CONSIDÉRANT que, selon **l'Organisation mondiale de la santé, la pollution atmosphérique est considérée comme le principal facteur de risque sanitaire au sein de l'Union européenne, laquelle serait responsable de quelque 400 000 décès prématurés chaque année** et, dénonçait le fait que les états membres européens ne protègent pas suffisamment ses citoyens contre la pollution atmosphérique;

CONSIDÉRANT que **Santé Canada a publié des données qui démontrent que la pollution de l'air est responsable de plus de 300 décès prématurés par année associés à la pollution atmosphérique à Québec** et que selon cette analyse, les coûts des impacts sanitaires rattachés à la pollution atmosphérique s'élève à 30 milliards \$ par année au pays;

CONSIDÉRANT que **depuis 2010, de nombreuses analyses et avis ont été menés par diverses instances gouvernementales** - ministères, directions de la santé publique, organismes paragouvernementaux, en reconnaissance des enjeux associés à la pollution atmosphérique dans le secteur Limoilou, citons :

- En 2012, le ministère de l'Environnement et des Changements climatiques remarque des **dépassements de nickel à la norme fixée en 2011**, causés par les opérations du Port de Québec;
- En 2012, l'analyse de risque de l'Institut national de la santé publique démontre que **les concentrations de nickel observées dans l'air à Limoilou pourraient favoriser, même chez des personnes en bonne santé, le développement de problèmes d'allergie, d'asthme et de dermatite de contact** chez une partie de la population hypersensible au nickel;
- En 2013, la Direction régionale de la Santé publique de la Capitale-Nationale reconnaît que le territoire de Limoilou présentait un **cumul de facteurs de risque environnementaux et recommande aux générateurs de risques qu'ils développent, actualisent et mettent en place leur plan d'action basé sur les meilleures pratiques** visant à réduire la contamination par le nickel et d'autres contaminants.
- En 2018, dans le cadre du projet Mon environnement, ma santé, la Direction de la Santé publique de la Capitale-Nationale identifie **plusieurs facteurs de risque socioéconomiques et environnementaux à Limoilou qui justifient largement une intervention concertée** et participative visant à documenter systématiquement les différents enjeux afin de trouver des solutions viables et durables à la situation;
- En 2020, dans son évaluation du projet Laurentia, **Santé Canada recommande d'élaborer et de mettre en place une stratégie de gestion environnementale appropriée pour réduire les émissions** et l'exposition aux particules fines et à différents polluants;
- En 2020, dans son évaluation du projet Laurentia, **le ministère de l'Environnement et des Changements climatiques estime que l'autorisation pour générer de nouvelles**

activités au Port de Québec susceptibles d'augmenter les émissions polluantes ne devrait pas être délivrée, sur le plan de la qualité de l'air ambiant, que si des mesures de réduction des émissions de nickel actuelles et futures soient proposées et appliquées par le Port de Québec;

- En 2021, l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, dans le cadre de son analyse du projet Laurentia porté par le Port de Québec, a fait ressortir **des effets importants et cumulatifs sur la qualité de l'air et la santé humaine liées aux émissions de particules et de contaminants issus de la combustion de combustibles fossiles**, et recommandait le retrait du projet en reconnaissant Limoilou comme étant un milieu préalablement saturé, où la qualité de l'air est déjà préoccupante, avec une population vulnérable présentant des inégalités sociales de santé;

CONSIDÉRANT que l'Association québécoise des médecins pour l'environnement est d'avis que **le problème de qualité de l'air à Limoilou est complexe et difficile à résoudre à court terme, et que l'ajout d'émissions de polluants atmosphériques engendrerait des effets résiduels importants sur la santé d'une population locale défavorisée** des points de vue sanitaire, social, économique et environnemental et qui vit dans un milieu ambiant déjà saturé;

CONSIDÉRANT que l'Ordre des chimistes du Québec était, pour sa part, préoccupé par la décision du gouvernement provincial d'**assouplir les normes québécoises sur la concentration de nickel dans l'air, approches qui iraient à l'encontre de ce qui est fait aujourd'hui vis-à-vis des substances qui peuvent être dangereuses pour la santé**;

CONSIDÉRANT que **l'ajout de matières polluantes ne peut qu'avoir un effet négatif et risque de générer des effets additionnels qui n'ont pas, à ce jour, été adéquatement évalués**;

CONSIDÉRANT que la hausse de la norme de nickel et ses impacts potentiels sont en **porte-à-faux avec la Stratégie de développement durable adoptée par la Ville de Québec**, stratégie qui devrait garantir la protection de la santé et du bien-être de la population;

CONSIDÉRANT **les inégalités sociales et environnementales de santé qui sont observées dans la Ville de Québec**, où l'espérance de vie entre un.e résident.e de Limoilou et un.e résident.e de Sillery varie de sept à huit années, en lien - notamment - avec les défis relatifs à la qualité de l'air;

CONSIDÉRANT que **la hausse de la norme de nickel ne pourrait qu'exacerber ces inégalités sociales déjà identifiées** et que la population du secteur n'accepte pas l'ajout de polluants atmosphériques;

CONSIDÉRANT que **divers moyens pour bonifier la qualité de l'air du quartier sont connus, depuis des années**, et pourraient être mis en application et avoir des effets transformateurs favorables sur la qualité de vie et la santé des Limoulois.e.s;

CONSIDÉRANT que **la santé et la sécurité des citoyen.ne.s doit guider l'action des administrations publiques**;

CONSIDÉRANT que **le principe de précaution devrait être appliqué** dans le présent dossier;

Il est résolu que le conseil de quartier du Vieux-Limoilou :

DÉPLORE que le gouvernement du Québec fasse fi de la santé des Québécois.e.s, et plus particulièrement **des quelques 50 000 résident.e.s de Limoilou;**

DEMANDE que le principe de précaution soit mis en application quant à la norme sur le nickel dans l'air et que le gouvernement du Québec abandonne sa proposition de règlement afin d'éviter un effet négatif important sur la santé des résident.e.s de Limoilou et de la Basse-Ville de Québec;

SOUHAITE que les élu.e.s municipaux, provinciaux et fédéraux reconnaissent le droit des citoyen.ne.s. de Limoilou à un environnement et un air sain et travaillent à résorber et amenuiser les problèmes quant à la qualité de l'air de Limoilou plutôt que de s'affairer - pour des motifs économiques - à amplifier ces problèmes;

SOUHAITE que la Ville de Québec, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada fixent, de façon conjointe ou séparément, des objectifs clairs afin de diminuer de façon importante le taux de pollution atmosphérique dans Limoilou et la Basse-Ville de Québec au fil des trois prochaines années;

DEMANDE à la Ville de Québec d'appuyer les citoyen.ne.s de Limoilou et de la Basse-Ville de Québec relativement aux attentes de la population mentionnées, et fasse des représentations en ce sens auprès des différents paliers de gouvernement concernés.