

Council Member Inquiry Form
Demande de renseignement d'un membre du Conseil

Subject: Harmful Substance Abatement during Demolition

Objet : Élimination des substances nocives durant la démolition

Submitted at: City Council

Présenté au: Conseil municipal

From/Expéditeur :

Date: May 24, 2017

File/Dossier :

Councillor/Conseiller
D. Chernushenko

Date : 24 mai 2017

OCC 04-16

To/Destinataire :

City Clerk and Solicitor / Greffier municipal et avocat général

Inquiry:

The prevalence of asbestos in the construction of homes prior to the 1970s is a well-known concern in mature neighbourhoods. The risk of exposure to airborne asbestos exists when a home or building is being renovated or demolished, including disturbing or removing insulation, roofing shingles, floor tiles, roof tiles, felt or siding that contains asbestos. The known risks associated with breathing in asbestos fibers are cancers and other diseases, such as: asbestosis, mesothelioma and lung cancer.

Under the *Building Code Act*, the City does not have the authority to ensure compliance with the Ministry of Labour's *Ontario Health and Safety Act* (OHSA), in particular the prevention of the release of harmful substances in the air as a result of demolition.

Although the *Building Code Act* requires a permit for the demolition of a building, buildings less than three storeys may be demolished without professional involvement, while for properties over three stories in height, there are no requirements under the *Professional Engineers Act* to compel an applicant or engineer to address harmful substances as a result of demolition.

In addition, since the *Ontario Health and Safety Act* only pertains to the safety of the workers and not to the general public, and the enforcement of asbestos abatement is primarily complaint-based, there is a clear gap not only in the enforcement of the provincial legislation but also in the assurance of public health and safety.

Can the City Clerk and Solicitor provide Council with legally enforceable options to ensure that builders follow appropriate abatement measures prior to demolition or may

a supplementary bylaw be added under the *Building Code Act* requiring that proof of harmful substance abatement, including documentation from the Ministry of Labour, be provided prior to the issuance of demolition permit? Are there any other Ontario municipalities which have successfully implemented such regulations?

Demande de renseignement :

La présence importante de l'amiante comme matériel de construction dans les maisons bâties avant les années 1970 est un problème notoire dans les quartiers bien établis. Il y a un risque d'exposition à l'amiante en suspension dans l'air lorsqu'une maison ou un autre bâtiment est rénové ou démolé (déplacement ou enlèvement d'isolant, de bardeaux de toiture, de carrelage, de tuiles de toit, de feutre ou de bardage contenant de l'amiante). Les personnes qui respirent des fibres d'amiante s'exposent à des maladies comme l'amiantose, le mésothéliome et le cancer du poumon, entre autres formes de cancer.

Selon la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment*, la Ville n'est pas habilitée à faire respecter la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (LSST) du ministère du Travail de l'Ontario, notamment pour prévenir la libération de substances nocives dans l'air durant la démolition.

Bien que la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment* exige l'obtention d'un permis pour la démolition d'un bâtiment, les propriétés de moins de trois étages peuvent être démolies sans la présence d'un professionnel. Par ailleurs, pour les propriétés de plus de trois étages, la *Loi sur les ingénieurs* ne contient aucune disposition qui permettrait d'obliger un demandeur ou un ingénieur à prendre des précautions contre les substances nocives libérées par la démolition.

De plus, la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario ne concerne que la sécurité des travailleurs, et non celle de la population générale. Puisque l'application des règles relatives au désamiantage se fait principalement sur la base de plaintes, il y a clairement des lacunes, non seulement dans l'exécution de la loi provinciale, mais aussi dans la protection de la santé et de la sécurité publiques.

Le greffier municipal et avocat général pourrait-il proposer au Conseil des options ayant force exécutoire pour contraindre les constructeurs à prendre les précautions nécessaires avant de démolir un bâtiment? Ou serait-il possible d'ajouter un règlement municipal en vertu de la *Loi de 1992 sur le code du bâtiment* pour exiger une preuve d'élimination des substances nocives, y compris un document du ministère du Travail, avant la délivrance du permis de démolir? D'autres municipalités ontariennes ont-elles

mis sur pied ce genre de règlement?

Response (Date: 2017-Dec-01)

Subject to the discussion below, while a municipal by-law may be enacted to require persons to provide the City with information in relation to abatement measures associated with demolition work, such a requirement cannot, in light of the prescriptive nature of the *Building Code Act*, be tied directly to the Chief Building Official's decision whether to issue a demolition permit.

In 2014, Ottawa City Council enacted the current version of the Building By-law (2014-220). This By-law sets out the various plans and documents that someone needs to provide to Building Code Services in order to acquire a building (demolition) permit. The By-law is consistent with the provisions of the *Building Code Act* and the *Building Code*. The Chief Building Official shall issue a permit where the pertinent provisions of the *Building Code Act*, Building Code and applicable law (as defined by the Building Code) are met. In other words, a permit shall issue except where the proposed demolition would contravene the *Building Code Act*, the Building Code or other applicable law. Applicable law is defined specifically in the Building Code and includes a listing of several statutes, regulations, and types of municipal by-laws (e.g. zoning by-laws). The *Occupational Health and Safety Act* (OHSA) or similar municipal by-laws that address abatement, dust, or health measures do not fall within the meaning of applicable law for the purposes of the Building Code.

The Chief Building Official's decision whether or not to issue a permit is further limited by the provisions of the Building Code which set out the requirements at Sentence 1.3.1.3(5) of the Code that an applicant must meet to obtain a permit. These provisions note that the information and documents prescribed by a Building By-law are designed to enable the Chief Building Official to determine whether the proposed demolition will contravene any "applicable law", as defined by the Code. As noted, while a municipality may be able to pass by-laws requiring information be provided in relation to a proposed demolition and steps taken to abate harmful substances, based on the provisions of the *Building Code Act*, there is no ability to withhold a permit where the pertinent provisions of the *Building Code Act*, Building Code, and applicable law are met. That said, it is Building Code Services practice to notify the Ministry of Labour at both the application and issuance stages of demolition permits of impending demolition projects so that any appropriate action within its mandate can be taken to better ensure owners have adhered to *Occupational Health and Safety Act* requirements with respect to harmful substances.

The City of Ottawa does not have a specific by-law that requires, prior to issuance of a building permit, the abatement of harmful substances (e.g. asbestos) during a demolition. Various provincial laws may have application (e.g. *OHSA* or the *Environmental Protection Act*), or other laws of private nuisance and tort laws may also be applicable and which property owners and/or contractors should consider. In addition, the Property Maintenance By-law (2005-207), may serve, in some instances, as a current enforcement tool to address debris associated with demolition projects. However, this By-law is not tied to the building permit or application process. The By-law prohibits a person from the throwing, placing, or depositing of refuse or debris on any lands. As a result, this includes neighbouring properties to a demolition site. The term “debris” is broadly defined in the By-law and includes material from “construction or demolition projects” and therefore a person contravening the Property Maintenance By-law can be subject to enforcement and prosecution.

Furthermore, a municipality has broad powers to pass by-laws under Section 10 of the *Municipal Act, 2001*, including for example for the health, safety and well-being of persons, and for the environment. Municipalities also have the specific power to pass by-laws for other health related matters, including for example, prohibiting or regulating dust (s.129). The City of Ottawa does not have a specific dust by-law. As an example, in 2013, the City of Leamington enacted a Dust Control By-law. Pursuant to this by-law, a person is prohibited from creating or permitting a nuisance created by dust. A “nuisance caused by dust” (being any airborne particulate matter) is defined by the by-law as any dust that is of such persistence or volume that it has a detrimental impact on the use and enjoyment of property.

The City of Toronto’s Building By-law includes provisions relating to hazardous substances. Pursuant to Chapter 363 of the Toronto Municipal Code, s.363-3.2, a permit application that includes demolition must include the information listed in Schedule C of the Municipal Code which is divided into two categories, environmental information and use of explosive information. For immediate purposes, examples of environmental information, includes for example:

- (c) Whether there are hazardous or controlled products, as defined in the Workplace Hazardous Materials Information System (WHMIS).
- (d) Whether there is a list of designated substances, including asbestos, as required under section 30 of the *Occupational Health and Safety Act*
- (f) Whether the structure to be demolished is insulated with urea formaldehyde.

(g) Whether the structure contains polychlorinated biphenyls (PCBs) as defined under the *Environmental Protection Act*.

(j) The precise nature of the waste, as defined under the *Environmental Protection Act* and regulations made under that Act that will be generated by the demolition of the structure and the method of waste disposal.

(k) The method of demolition and whether the method for handling air and dust emissions, recognizing on-site sources, complies with sections 6 and 11 of Regulation 346 made under the *Environmental Protection Act*.

Finally, a further option would be for the Province to expand the definition of “applicable law” to specifically allow the Chief Building Official to have regard to abatement of harmful substances as part of the considerations in whether a permit shall issue.

Réponse (Date : 1er décembre 2017)

Sous réserve des explications ci-dessous, bien qu’un règlement municipal peut être adopté pour exiger que des personnes fournissent à la Ville des renseignements concernant les mesures de suppression associées à des travaux de démolition, une telle exigence ne peut pas, compte tenu de la nature normative de la *Loi sur le code du bâtiment*, être directement liée à la décision du chef du service du bâtiment de délivrer ou non un permis de démolir.

En 2014, le Conseil municipal d’Ottawa a adopté la version actuelle du *Règlement sur les bâtiments* (n° 2014-220). Ce règlement énonce les divers plans et documents qu’une personne doit fournir aux Services du Code du bâtiment afin d’obtenir un permis de démolir ou de construire. Il correspond aux dispositions de la *Loi sur le code du bâtiment* et du Code du bâtiment. Le chef du service du bâtiment délivre un permis si les dispositions pertinentes de la *Loi sur le code du bâtiment*, du Code du bâtiment et du droit applicable (défini par le Code du bâtiment) sont respectées. Autrement dit, un permis est délivré, à moins que la démolition proposée ne contrevienne à la *Loi sur le code du bâtiment*, au Code du bâtiment ou au droit applicable. Le Code du bâtiment définit précisément le droit applicable et comprend une liste de plusieurs lois, règlements et types de règlements municipaux (p. ex. les règlements de zonage). La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (LSST) ou des règlements municipaux semblables qui traitent de la suppression, des poussières ou des mesures de protection de la santé n’entrent pas dans la définition de « droit applicable » au sens du Code du bâtiment.

La décision du chef du service du bâtiment de délivrer un permis est aussi limitée par les dispositions du Code du bâtiment qui établissent, au paragraphe 5 de l'article 1.3.1.3, les exigences qu'un demandeur doit respecter pour obtenir un permis. Selon ces dispositions, les renseignements et documents prescrits par un règlement sur les bâtiments visent à permettre au chef du service du bâtiment de déterminer si la démolition proposée contreviendra au « droit applicable » défini par le Code. Comme on l'a vu, bien qu'une municipalité puisse adopter des règlements pour exiger que des renseignements soient fournis concernant une démolition proposée et que des mesures soient prises pour réduire les substances nocives, selon les dispositions de la *Loi sur le code du bâtiment*, il n'est pas possible de refuser de délivrer un permis si les dispositions pertinentes de la *Loi sur le code du bâtiment*, du Code du bâtiment et du droit applicable sont respectées. Cela dit, les Services du Code du bâtiment ont pour pratique d'informer le ministère du Travail aux étapes de demande et de délivrance de permis de démolir associés à des projets de démolition imminents, pour qu'il prenne des mesures appropriées qui relèvent de son mandat afin de mieux veiller à ce que les propriétaires respectent les exigences de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* concernant les substances nocives.

La Ville d'Ottawa ne dispose d'aucun règlement municipal précis exigeant, avant la délivrance d'un permis de construire, la suppression des substances nocives (p. ex. l'amiante) lors d'une démolition. Différentes lois provinciales peuvent s'appliquer (p. ex. la LSST ou la *Loi sur la protection de l'environnement*), d'autres lois en matière de nuisance privée et de responsabilité délictuelle peuvent aussi s'appliquer, et les propriétaires et entrepreneurs doivent en tenir compte. De plus, le *Règlement sur l'entretien des propriétés* (n° 2005-207) peut servir, dans certains cas, d'outil d'application actuel pour gérer les débris associés à des projets de démolition. Toutefois, ce règlement n'est pas lié au permis de construire ou au processus de demande. Il interdit à toute personne de jeter, de mettre ou de déposer des résidus ou des débris sur un bien-fonds, y compris sur les propriétés voisines d'un chantier de démolition. Le terme « débris » est défini au sens large dans le Règlement et comprend les « matériaux de construction ou de démolition »; par conséquent, une personne qui contrevient au *Règlement sur l'entretien des propriétés* peut faire l'objet de sanctions et de poursuites.

Qui plus est, la municipalité jouit de pouvoirs généraux lui permettant d'adopter des règlements en vertu de l'article 10 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, par exemple pour la santé, la sécurité et le bien-être des personnes et pour l'environnement. Elle a aussi le pouvoir particulier d'adopter des règlements municipaux pour d'autres questions liées à la santé, par exemple, interdire ou réglementer les poussières

(art. 129). La Ville d'Ottawa ne dispose d'aucun règlement municipal précis sur le contrôle des poussières, contrairement à la Ville de Leamington, par exemple, qui en 2013 a adopté un règlement municipal sur le sujet. En vertu de ce règlement municipal, nul n'a le droit de créer ou de permettre une nuisance liée à des poussières. Au sens du Règlement, une « nuisance causée par des poussières » (soit toute matière particulaire en suspension dans l'air) s'entend des poussières dont la persistance ou le volume sont tels qu'elles ont un effet préjudiciable sur l'usage et la jouissance des biens.

Le règlement sur les bâtiments de la Ville de Toronto comporte des dispositions liées aux substances dangereuses. En vertu de l'article 363-3.2 du chapitre 363 du code municipal de Toronto, une demande de permis qui comprend une démolition doit comporter les renseignements énumérés à l'annexe C du même code, divisé en deux catégories : les renseignements environnementaux et les renseignements sur l'utilisation d'explosifs. Pour les besoins immédiats, voici des exemples de renseignements environnementaux :

- c) la présence ou non de produits dangereux ou contrôlés, définis dans le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT);
- d) l'existence ou non d'une liste des substances désignées, notamment l'amiante, comme l'exige l'article 30 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*; [...]
- f) la présence ou non d'urée-formaldéhyde dans l'isolation de la structure devant être démolie;
- g) la présence ou non dans la structure de dichlorodiphénylène polychloré (BPC), défini dans la *Loi sur la protection de l'environnement*; [...]
- j) la nature précise des déchets, au sens de la *Loi sur la protection de l'environnement* et de ses règlements, qui seront générés par la démolition de la structure et la méthode d'élimination des déchets;
- k) la méthode de démolition et la conformité de la méthode de contrôle des émissions atmosphériques et des émissions de poussières, considérant les sources sur place, aux articles 6 et 11 du Règlement 346 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement*.

Finalement, une autre option serait que le gouvernement provincial élargisse la définition de « droit applicable » pour permettre expressément au chef du service du

bâtiment de tenir compte de la suppression des substances nocives dans le cadre des facteurs à considérer dans la délivrance d'un permis.

Response to be listed on the Planning Committee Agenda of December 12, 2017 and the Council Agenda of December 13, 2017

La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité de l'urbanisme prévue le 12 décembre 2017 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le 13 décembre 2017.