

Report to/Rapport au :

**Planning Committee
Comité de l'urbanisme**

and Council / et au Conseil

**March 19, 2013
19 mars 2013**

**Submitted by/Soumis par : Katherine Hobbs,
Councillor/conseillère, Ward/Quartier 15**

*Contact Person / Personne ressource: Katherine Hobbs, Councillor/conseillère,
Ward/Quartier 15
613-580-2485, Katherine.Hobbs@ottawa.ca*

KITCHISSIPPI (15)

Ref N°: ACS2013-CMR-PLC-0002

**SUBJECT: INQUIRY RESPONSE REGARDING DEMOLITION AND THE
OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY ACT**

**OBJET : RÉPONSE À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS CONCERNANT
LA DÉMOLITION ET LA LOI SUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU
TRAVAIL**

REPORT RECOMMENDATION

That the Planning Committee receive this report for information.

RECOMMANDATION DU RAPPORT

Que le Comité de l'urbanisme prenne connaissance du présent rapport.

BACKGROUND

On July 10, 2012, Councillor Hobbs received a request from the Champlain Park Community Association to learn more about why the City of Ottawa does not require a Designated Substances Report when a residence is torn down, notably in mature neighbourhoods as part of infill projects. It was observed that other municipalities, such as Windsor, require it. Following initial discussions with staff, it was clear that this issue was complex, and warranted a formal inquiry, which was submitted at the August 23, 2012 Planning Committee meeting.

DISCUSSION

In early February, the inquiry response was complete and a response to inquiry was provided for the February 26, 2013 Planning Committee meeting. Having received

requests to speak to the item from the Champlain Park Community Association and the Federation of Citizens' Association were received, and a Councillor Item report was created to facilitate those presentations and further discussion by Planning Committee.

The inquiry and its response are as follows:

Inquiry:

- Why does the City of Ottawa not overtly require the identification of designated substances under the Occupational Health and Safety Act, as the City of Windsor, for example, does on an application for demolition?
- Does any legislation prevent the City from collecting this information? Is any legislation not being adhered to in the lack of collection of this information?
- Is a designated substance audit and follow-up required as part of the demolition permit process in the City of Ottawa?
- What consideration is given to accumulated exposure to areas where multiple demolitions in quick succession are taking place of building that may contain these designated substances?

Demande de renseignement:

- Pourquoi la Ville d'Ottawa n'exige-t-elle pas ouvertement que soit établie une liste des substances désignées dans la Loi sur la santé et la sécurité au travail, comme on le fait par exemple pour les demandes de permis de démolition à la Ville de Windsor?
- Est-ce qu'une loi empêche la Ville de recueillir ces renseignements? Le fait de ne pas les recueillir constitue-t-il une infraction à une quelconque loi?
- Une vérification et un suivi des substances désignées sont-ils exigés dans le cadre du processus de demande de permis de démolition de la Ville d'Ottawa?
- Dans quelle mesure l'exposition cumulative est-elle prise en compte dans les secteurs où l'on procède à plusieurs démolitions successives de bâtiments pouvant contenir ces substances désignées?

Response (Date: 2013-Feb-14)

There are three reasons why Building Code Services branch has not replicated a practise adopted by some other municipalities as part of its service delivery model:

1. There is no legislative or regulatory gap,
2. Building Code resources are limited and fully allocated to complete mandatory work under the Building Code Act, and
3. Risk Management concerns. Municipalities are tasked to enforce the Building Code Act and its regulations, the Ontario Building Code. The service delivery model for the enforcement of the Building Code Act and Code is defined by the legislation, the regulations, risk management, and resource availability.

At the forefront of the service delivery model is to ensure that legislative obligations are addressed with an appropriate resource allocation with staff that are knowledgeable, trained and qualified, and proficient in undertaking the work assigned. Accordingly, the

Building Code Services branch would not commit to reviewing structural elements of a proposed building without the allocated resources capable of undertaking such work.

The service delivery model is also formed by the resource allocation as approved by City Council. As it is not possible to enforce all provisions and standards in the Ontario Building Code for every construction or demolition project, the City has focused its limited and expert resources to fulfill its legislative mandate and review and inspect where there is a higher risk of damage or hazard to the property owner and / or public.

Accordingly, the service delivery model foresees the Building Code Services branch inspecting key building components or systems upon completion of these prior to being covered up and inspecting building components or systems that have the most impact should these not be completed to minimum Code. Thus, the City's program focuses on ensuring the construction of structural elements, such as the foundation and framing of the building, are compliant, but not other elements such as the cladding of roofs. As the Code places the responsibility of ensuring construction is Code compliant first and foremost with the permit holder and property owner, the City focuses its resources on ensuring the permit holder and property owner achieve compliance in key areas considered significant and high risk of consequence to the property owner and/or occupants and the public.

Finally, the service delivery model focuses the allocation of resource first to undertake the work that is legislated, then to educate the permit applicants and holders on Code requirements and of course to enforce where there is no compliance. At present, Building Code Services resources are fully involved in meeting legislated mandates, i.e. servicing the building permits and enforcing the Act and Code, and cannot assume additional or new responsibilities.

While there are activities or services that could be added to the Branch's business lines, this however would require additional resources, tools, additional training, development and certification.

Why does the City of Ottawa not overtly require the identification of designated substances under the Occupational Health and Safety Act, as the City of Windsor, for example, does on an application for demolition?

The City of Ottawa Building Code Service's branch requires certain information from applicants of demolition permits. Information that is required by applicants is set out in the Building Code Act, the Building Code, the Ministry of Municipal Affairs and Housing's prescribed application form, and by City of Ottawa Building By-law 2005-303, as amended. While a few municipalities do request certain information relating to designated substances and other environmental information, the City of Ottawa does not.

The Chief Building Official has an imperative duty to issue a demolition permit under Section 8 of the Building Code Act unless the issuance will contravene the Act, the Code, or other "applicable law". Applicable law is defined by the Building Code and

does not include the Occupational Health and Safety Act (“OHSA”), or the relevant provisions to this Inquiry of the Environmental Protection Act (“EPA”).

Having said that, the legislative scheme is not inconsistent nor is there a regulatory gap. The obligations under the OHSA are designed to protect all workplace parties and by facilitating safe workplaces, by extension, afford protection to the general public. The responsibilities for ensuring compliance with the OHSA necessarily remain with constructors, contractors, employers, owners, as well as workers. The Ministry of Labour is the provincial Ministry responsible for the administration and enforcement of the OHSA. As such, the Ministry has the expertise and resources to educate, coordinate, and enforce OHSA matters.

The Building Code Services branch has not sought to request designated substance information in recognition of its own resources and expertise and in further recognition of the responsibilities of workplace parties under the OHSA and the Ministry of Labour’s central jurisdictional role. The branch does however coordinate information sharing with the Ministry of Labour. In this regard, the branch has sought to enhance this coordination by way of an IT solution that will speed up the notification sharing to the Ministry of issued demolition permits. In addition, the branch assists the Ministry in distributing information on designated substances and other matters to building/demolition permit applicants and to permit holders. The branch recognizes the importance that persons involved in demolitions comply not only with the Building Code but with other important public safety legislation. The branch will continue to work with the Ministry of Labour where appropriate, on any additional opportunities that can serve to emphasize public education and awareness on designated substances and environmental issues.

It is noted that the Building Code establishes minimum building standards for public health and safety, along with accessibility, fire protection, structural sufficiency, energy conservation, etc. The Building Code Act requires a permit for the demolition of a building. In addition, the Code further sets out standards for the demolition of certain types of buildings. The Code currently requires a professional engineer to undertake the general review of certain demolitions (i.e. buildings that exceed 3 storeys in height or 600 m² in building area, or where for example, explosives are to be used during the course of a demolition). For demolition of buildings over 3 storeys in height, Ontario Regulation 260/08 made under the Professional Engineers Act requires that a professional engineer prepare a demolition methodology and a demolition plan so not to endanger the health or safety of any persons. Oversight by a professional engineer in these instances is designed to further protect workers and members of the public.

It is within the aforesaid regulatory context (that includes recognition and deference to the responsibility of workplace parties and to the administrative expertise of the Ministry of Labour), that the City of Ottawa does not collect information relating to OHSA or EPA matters during its demolition permit process.

Does any legislation prevent the City from collecting this information? Is any legislation not being adhered to in the lack of collection of this information?

The City of Ottawa is not contravening any legislation for not collecting such information.

Legal Services has advised that the collection of such information may give rise to an unintended consequence of expanding municipal liability in relation to demolition related claims. The collection of such information may give rise to actual, constructive or imputed knowledge on the part of the municipality as to a particular set of facts during the permit process, plan review or inspection stage that is currently not present. As a result, this information may give rise to an expanded standard of care on the part of the municipality to act upon such information, notwithstanding the existing regime for example under the OHSA. Accordingly, this expanded role may result in the municipality sharing liabilities that currently clearly fall to workplace parties under their legislative duties/responsibilities under the OHSA (and in certain circumstances, as described above, to professional engineers pursuant to the Building Code and Professional Engineers Act).

Is a designated substance audit and follow-up required as part of the demolition permit process in the City of Ottawa?

A designated substance audit and follow-up is not required as part of the demolition permit process in Ottawa. A designated substance audit may be required independent of the permit process or after the permit has been issued pursuant to other legislation and regulatory agencies.

What consideration is given to accumulated exposure to areas where multiple demolitions in quick succession are taking place of building that may contain these designated substances?

Building Code Services branch does not have the expertise to respond to this question. However, as discussed in the response to the first question above, the Ministry of Labour is advised of demolition permits. Furthermore, any relevant provisions that may require coordination as to time and space of demolition/construction work that may be triggered as a result of multiple demolitions is the responsibility of workplace(s) parties, accordingly, with appropriate oversight by the Ministry.

Réponse (Date: le 14 février 2013)

Il y a trois raisons pour lesquelles la Direction des services du Code du bâtiment n'a pas, dans le cadre de son modèle de prestation de services, adopté une pratique semblable à celles que plusieurs autres municipalités ont mises en œuvre :

1. il n'y a pas de lacune législative ou réglementaire,
2. les ressources de la Direction sont limitées et entièrement affectées à la réalisation des travaux obligatoires en vertu de la Loi sur le code du bâtiment
3. une certaine inquiétude au sujet de la gestion du risque. Les municipalités ont comme mandat de faire respecter la Loi sur le code du bâtiment et ses règlements, ainsi que le Code du bâtiment de l'Ontario. Le modèle de prestation de services pour la mise en application de la Loi sur le code du

bâtiment et du Code du bâtiment de l'Ontario est défini par la loi et les règlements, et en fonction de la gestion du risque et de la disponibilité des ressources.

Un des objectifs du modèle de prestation de services est de veiller à ce que les obligations législatives soient respectées : affectation appropriée des ressources et personnel compétent, bien informé et bien formé et efficace dans l'exécution des tâches attribuées. Par conséquent, la Direction des services du Code du bâtiment ne souhaite pas s'engager à effectuer un examen des éléments structuraux d'un projet de bâtiment avant que des ressources aptes à exécuter ce travail soit en place.

Le modèle de prestation de services est également tributaire de l'affectation des ressources qui a été approuvée par le Conseil. Comme il est impossible de mettre en applications toutes les dispositions et normes énoncées dans le Code du bâtiment de l'Ontario pour tous les projets de construction et de démolition, la Ville réserve ses ressources d'experts limitées aux tâches lui permettant de remplir son mandat législatif et de procéder à des examens et à des inspections là où le risque de dommage ou de danger est le plus élevé pour le propriétaire et/ou le public.

Par conséquent, le modèle de prestation de services assigne à la Direction des services du Code du bâtiment la responsabilité de l'inspection des principaux éléments ou systèmes des bâtiments une fois qu'ils sont achevés et avant qu'ils soient recouverts. Elle doit également inspecter les principaux éléments ou systèmes des bâtiments qui s'ils ne sont pas construits selon les normes minimales du Code, auront les plus importantes conséquences sur le reste des travaux. Donc, la Ville doit concentrer ses efforts à assurer la conformité de la construction des éléments structuraux comme les fondations et la charpente du bâtiment, mais non des autres éléments comme les bordures de toit. En vertu du Code, la principale responsabilité de la Ville est de s'assurer auprès du détenteur du permis de construction et du propriétaire que les travaux sont conformes aux dispositions du Code. Elle concentre donc ses ressources afin de s'assurer que le détenteur du permis et le propriétaire respectent les normes de conformité dans les secteurs jugés importants, et qui auraient des répercussions importantes sur le propriétaire et/ou les occupants et le public.

Finalement, le modèle de prestation de services affecte les ressources tout d'abord à l'exécution des travaux qui sont régis par la loi, puis à l'éducation des demandeurs et des détenteurs de permis sur les exigences du Code et enfin au respect du Code lorsque les travaux ne sont pas conformes. Actuellement, les ressources de la Direction des services du Code du bâtiment sont entièrement occupées à l'exécution de son mandat législatif, c.-à-d. le service des permis de construction et l'application de la Loi et du Code, il lui est donc impossible d'assumer des responsabilités supplémentaires ou nouvelles.

Pour ajouter d'autres activités ou services aux activités de la Direction, il faudrait lui affecter des ressources supplémentaires, lui fournir des outils, assurer la formation le perfectionnement et la certification.

Pourquoi la Ville d'Ottawa n'exige-t-elle pas ouvertement l'identification des substances désignées aux termes de la Loi sur la santé et la sécurité au travail, comme le fait la Ville de Windsor, par exemple, dans le cas des demandes de démolition?

La Direction des services du Code du bâtiment a besoin d'information des demandeurs de permis de démolition. L'information requise des demandeurs est décrite dans la Loi sur le code du bâtiment, le Code du bâtiment, le formulaire de demande du ministère des Affaires municipales et le Règlement 2005-303 sur les bâtiments, avec ses modifications. Certaines municipalités demandent de l'information liée à des substances désignées et d'autres renseignements environnementaux, la Ville d'Ottawa ne le fait pas.

Le chef du service du bâtiment a le devoir de délivrer un permis de démolition en vertu de l'article 8 de la Loi sur le code du bâtiment sauf si la délivrance de ce permis contrevient à la Loi, au Code, ou à d'autres « lois applicables ». Les lois applicables sont définies par le Code du bâtiment et n'incluent pas la Loi sur la santé et la sécurité au travail, ni les dispositions pertinentes à cette demande de la Loi sur la protection de l'environnement.

Cela dit, le régime législatif n'est pas contradictoire et il n'y a pas de lacune dans la réglementation. Les obligations en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité au travail sont conçues pour protéger toutes les parties du milieu de travail et, ce faisant par extension, assurent la protection du public en général. La responsabilité d'assurer la conformité à la Loi sur la santé et la sécurité au travail appartient aux constructeurs, entrepreneurs, employeurs, propriétaires et travailleurs. Le ministère du Travail est le ministère provincial responsable de l'administration et de l'application de la Loi sur la santé et la sécurité au travail. À ce titre, le ministère possède les compétences et les ressources nécessaires pour éduquer, coordonner les intervenants et faire appliquer les dispositions de la Loi sur la santé et la sécurité au travail.

La Direction des services du Code du bâtiment n'a pas cherché à obtenir de l'information sur les substances désignées compte tenu de ses propres ressources et compétences et des responsabilités des parties en présence dans le milieu de travail en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité au travail, et de la fonction juridictionnelle centrale du ministère du Travail. Cependant, la Direction coordonne le partage d'information avec le ministère du Travail. À cet égard, la Direction a tenté d'améliorer la coordination en misant sur une solution de TI qui accélérera le partage d'information avec le ministère relativement aux permis de démolitions émis. De plus, la Direction aide le ministère dans la diffusion d'information sur les substances désignées et autres questions liées aux demandeurs de permis de construction/démolition et aux détenteurs de permis. La Direction sait à quel point il est important que les personnes qui interviennent dans les travaux de démolition se conforment non seulement au Code du bâtiment, mais aussi à l'ensemble des lois sur la sécurité publique. La Direction va continuer à collaborer avec le ministère du Travail le cas échéant, dans toutes les occasions qui serviront à sensibiliser et à informer le public sur les substances désignées et les enjeux environnementaux.

Il est indiqué que le Code du bâtiment établit des normes de construction minimales en matière de santé et sécurité publiques, ainsi que d'accessibilité, de protection contre les incendies, de résistance structurale, de conservation de l'énergie, etc. La Loi sur le code du bâtiment exige un permis pour la démolition d'un bâtiment. De plus, le Code établit d'autres normes portant sur la démolition de certains types de bâtiments.

Actuellement, le Code exige qu'un ingénieur effectue un examen général de certains travaux de démolitions (c.-à-d. des bâtiments de plus de trois étages ou ayant une superficie supérieure à 600 m², ou par exemple, lorsque des explosifs devront être utilisés pour la démolition). Pour la démolition de bâtiments de plus de trois étages de hauteur, le Règlement 260/08 de l'Ontario pris en application de la Loi sur les ingénieurs exige qu'un ingénieur prépare un plan et une méthode de démolition de manière à ne pas mettre en danger la santé ou la sécurité des personnes. Dans ces circonstances, la supervision par un ingénieur sert à protéger davantage les travailleurs et les membres du public.

C'est dans ce contexte réglementaire susmentionné (qui inclut la reconnaissance et la prise en considération de la responsabilité des parties en présence du milieu de travail et des compétences administratives du ministère du Travail), que la Ville d'Ottawa ne recueille pas d'information relative aux questions relevant de la Loi sur la santé et la sécurité au travail ou de la Loi sur la protection de l'environnement pendant le processus de délivrance des permis de démolition.

Existe-t-il une loi qui empêche la Ville de recueillir cette information? Est-ce que le fait de ne pas recueillir ce type d'information contrevient à une loi?

La Ville d'Ottawa ne contrevient à aucune loi en ne recueillant pas ce type d'information.

Les Services juridiques ont mentionné que la collecte de ce type d'information peut avoir des conséquences imprévues notamment d'élargir la responsabilité municipale dans des réclamations liées à des démolitions. En recueillant ce type d'information, la Ville pourrait être considérée comme possédant une connaissance réelle, présumée ou imputée d'un ensemble de faits pendant le processus de délivrance de permis, l'examen des plans ou l'inspection, ce qui n'est pas actuellement le cas. En conséquence, cette information obligerait la Ville à établir des normes raisonnables relativement à la suite à donner à ce type d'information, nonobstant le régime actuel, par exemple en vertu de la Loi sur la santé et la sécurité au travail. Ainsi, en raison de ce rôle élargi la municipalité devrait assumer des responsabilités qui incombent actuellement aux parties du milieu de travail en vertu de leurs devoirs et responsabilités législatifs prescrits par la Loi sur la santé et la sécurité au travail (et dans certaines circonstances, comme il est décrit ci-dessus, aux ingénieurs conformément au Code du bâtiment et à la Loi sur les ingénieurs).

Est-il nécessaire de procéder à la vérification et au suivi des substances désignées dans le cadre du processus de délivrance de permis de démolition à Ottawa?

Il n'est pas nécessaire de procéder à la vérification et au suivi des substances désignées dans le cadre du processus de délivrance de permis de démolition à Ottawa. Une vérification des substances désignées pourrait être exigée indépendamment du processus de délivrance de permis de démolition ou après la délivrance du permis, conformément à d'autres lois ou à la demande d'autres organismes de réglementation.

Quelle importance est accordée à l'exposition répétée à des substances désignées dans les secteurs où des démolitions d'édifices pouvant contenir de telles substances se succèdent rapidement?

La Direction des services du Code du bâtiment ne possède pas les compétences pour répondre à cette question. Cependant, comme il est énoncé dans la réponse à la première question ci-dessus, le ministère du Travail est informé des tous les permis de démolition. Qui plus est, si certaines dispositions pertinentes entrent en jeu en conséquence de l'exécution de multiples démolitions et qu'alors, la coordination des délais de l'emplacement des travaux de démolition/construction devient nécessaire, cette responsabilité incombe aux parties du milieu de travail, sous la supervision du ministère.

RURAL IMPLICATIONS

There are no rural implications associated with this report.

CONSULTATION

This report is coming forward following interest from the Champlain Park Community Association and the Federation of Community Associations to speak to the item on the record at Planning Committee.

COMMENTS BY THE WARD COUNCILLOR(S)

Councillor Hobbs initiated the inquiry and brought the item back to committee for public delegations.

LEGAL IMPLICATIONS

As outlined in the Report, the requirement for obtaining information relating to designated substances under the Occupational Health and Safety Act would have to be grounded in legislative authority or otherwise provided voluntarily. With respect to the issuance of building permits or demolition permits, the Building Code Act through the Building Code, does not incorporate the Occupational Health and Safety Act as "applicable law" in the determination of whether a permit should issue.

RISK MANAGEMENT IMPLICATIONS

There are no risk management implications associated with this report.

FINANCIAL IMPLICATIONS

There are no direct financial implications associated with this report.

ACCESSIBILITY IMPACTS

There are no accessibility implications associated with this report.

TECHNOLOGY IMPLICATIONS

IT has recently adjusted the management information system supporting building permit applications and permits to provide for an automatic notice to MOL of issued demolition permits (similar to the notification already provided to members of Council). This solution will speed up the notification sharing to the Ministry of issued demolition permits.

TERM OF COUNCIL PRIORITIES

There are no term of council priority implications to receiving the information in this report.

DISPOSITION

This report is for information purposes only to the Planning Committee, no further action is required, unless directed by Committee.