

# L'importance de l'action municipale en matière d'insalubrité et de qualité de l'air résidentiel

## Contexte

Les problèmes de qualité de l'air intérieur et d'insalubrité dans l'habitation peuvent avoir des impacts importants sur la santé de la population. Le réseau de santé publique travaille activement pour diminuer ces impacts depuis plus d'une dizaine d'années. La reconduction du Programme national de santé publique jusqu'en 2015 fait ressortir que ce domaine d'intervention est toujours prioritaire. Les municipalités, de par leurs responsabilités et les pouvoirs qu'elles se donnent, sont les premiers répondants d'une action efficace et concertée sur leur territoire.

## Considérations

- les citoyens aux prises avec des problèmes d'air intérieur et d'insalubrité sont souvent laissés à eux-mêmes ou orientés d'un organisme à l'autre, dans un secteur public où aucune organisation n'a la responsabilité officielle de les prendre en charge;
- les citoyens les plus touchés sont souvent des locataires à faible revenu, qui dépendent de tiers pour l'application de solutions;
- les problèmes dus à l'humidité excessive et à la présence de moisissures sont de loin les plus fréquemment rapportés et nécessitent souvent la participation d'intervenants de plusieurs secteurs pour une gestion efficace des cas;
- il existe par ailleurs des lacunes à l'intérieur des lois et règlements actuels en ce qui concerne les cadres législatifs et réglementaires sur l'insalubrité.

## Contributions spécifiques de la santé publique dans les cas complexes et collectifs

Convenant que certaines interventions en air intérieur et insalubrité peuvent être considérées comme faisant partie du rôle de la santé publique, les Directions de santé publique (DSP) se sont impliquées très activement dans l'élaboration d'études et de recherches, le développement et le partage d'expertise, le suivi de l'état de santé, l'identification des situations à risque, l'action intersectorielle et la formation des partenaires. L'intervention directe sur le terrain reste exceptionnelle, mais n'est pas tout à fait exclue lors de cas complexes et graves.

L'expérience des dernières années a maintes fois démontré qu'il est souhaitable d'encadrer la démarche à suivre lors du signalement d'un cas complexe d'insalubrité ou de contamination de l'air intérieur et de bien définir les rôles et responsabilités de l'ensemble des partenaires impliqués par la voie d'ententes de collaboration. Cela nous apparaît être une approche efficace pour mieux servir la population et fournir un meilleur soutien quand des cas sont signalés.

1. Loi sur les services de santé et services sociaux (L.R.Q., c.S-4.2) et Loi sur la santé publique (L.R.Q., c.S-2.2)

### La contribution de la DSP

- Appui aux démarches des municipalités pour l'obtention de nouveaux pouvoirs à la municipalité (ex.: fixation des amendes)
- Demandes conjointes auprès de la Régie du logement (ex.: priorisation des dossiers lors de menaces urgentes à la santé)
- Efforts de sensibilisation conjoints sur les risques à la santé de l'insalubrité et des moisissures et responsabilités des propriétaires et locataires
- Contributions à l'identification de meilleures pratiques
- Appui direct lors de cas complexes
- Disponibilité pour de la formation et des avis spécifiques auprès des inspecteurs et intervenants municipaux
- Intervention efficace en présence de moisissures, punaises de lit, insalubrité morbide, problèmes de qualité de l'air intérieur, détection de radon, etc.

### La contribution des CSSS

- Efforts de sensibilisation
- Signalement (cas urgents et cas nécessitant la prévention)
- Appui lors de situations complexes (prise en charge des clientèles spécifiques)

## Cadre légal de l'intervention

La mission des DSP découle du mandat de leur directeur. Ce dernier est responsable dans sa région d'informer la population de l'état de santé général des individus, d'identifier les situations à risque, d'assurer une expertise en prévention et en promotion, et d'identifier les situations requérant une action intersectorielle.

La qualité de l'air intérieur et la salubrité en milieu résidentiel constituent des préoccupations importantes dans le domaine de la santé publique. La DSP et les Centres de santé et de services sociaux (CSSS) interviennent dans la problématique de la salubrité dans les logements en vertu de deux lois<sup>1</sup> et des priorités définies dans le Programme national de santé publique.

La Loi sur la santé publique donne aux directeurs de santé publique le pouvoir de procéder à une enquête épidémiologique lorsqu'il y a des motifs de croire que la santé de la population est menacée. Dans le cadre d'une enquête, le directeur de santé publique peut avoir accès à tout lieu et en faire l'inspection, à toute heure raisonnable. Il peut aussi prendre des échantillons d'air ou de toute substance, ou exiger d'une personne la prise de tels échantillons. En cas de menace, il peut ordonner l'évacuation d'un édifice ou ordonner la désinfection, la décontamination ou le nettoyage d'un lieu.



Ses pouvoirs sont donc considérables bien que dans les faits, ils ne soient utilisés que lors de situations jugées exceptionnelles. De plus, il ne peut les utiliser pour remplir un mandat donné à un autre organisme (comme les pouvoirs d'enquête et d'inspection d'une municipalité). Il a le pouvoir d'interpeller ces organismes et de leur demander de procéder. Cependant, il demeure responsable de l'enquête épidémiologique.

Le Programme national de santé publique comporte un enjeu spécifique qui est de réduire la morbidité et la mortalité reliées à la mauvaise qualité de l'air intérieur ainsi qu'à l'insalubrité dans les résidences et les édifices publics.

### Contre les impacts de l'insalubrité, c'est agir sur la santé

Le nombre de plaintes et de demandes d'information adressées ces dernières années par la population aux DSP, municipalités et autres organismes concernés démontre bien l'ampleur des préoccupations reliées à la qualité de l'air intérieur et la salubrité en milieu résidentiel. Cette situation nous a conduits à rassembler davantage d'information sur la problématique et à rechercher, avec l'aide de nos partenaires, les solutions les plus efficaces. La nette augmentation de la prévalence de certaines maladies respiratoires ayant un lien possible avec l'air intérieur, notamment l'asthme, constitue également une préoccupation en matière de santé publique. L'asthme est reconnu comme un problème de santé prioritaire et sa fréquence a augmenté ces dernières décennies, pour atteindre un taux de 5 à 7 % dans la population en général.

#### La réglementation municipale : un levier déterminant...

- Pour prévenir, réduire et corriger les situations d'insalubrité et de risques à la santé
- Pour développer une vision commune et des interventions conjointes lors de cas complexes
- Pour identifier les conditions propices à l'adoption d'une réglementation efficace et juste, incluant les contributions de la DSP et des CSSS

De nombreux facteurs reliés à l'habitation et à ses caractéristiques ont été étudiés et mis en relation avec la santé des occupants. Le tableau 1 dresse une liste des facteurs environnementaux « classiques » qui sont reliés à l'habitation. Ces facteurs ont été également mis en relation avec un éventail d'effets sur la santé, ces derniers pouvant être spécifiques à un ou plusieurs facteurs ou encore être non spécifiques (tableau 2).

Bien entendu, des facteurs personnels (âge, susceptibilité personnelle), combinés aux paramètres d'exposition (nature et concentration des contaminants, durée et type d'exposition), constituent les éléments qui pourront influencer la nature et l'importance des effets qu'auront les contaminants sur la santé.

**Tableau 1.** Principaux facteurs de risque environnementaux, physiques, chimiques et biologiques, associés à l'habitation

|                               |                                                   |
|-------------------------------|---------------------------------------------------|
| Acariens                      | Humidité excessive et moisissures                 |
| Agents infectieux             | Insectes (ex.: punaises de lit, coque-<br>relles) |
| Amiante                       | Mercurie                                          |
| Animaux domestiques           | Monoxyde de carbone                               |
| Bruit                         | Particules respirables                            |
| Composés organiques volatiles | Pesticides                                        |
| Confort thermique             | Plomb                                             |
| Dioxyde d'azote               | Radon                                             |
| Fumée de tabac secondaire     | Rongeurs                                          |

**Tableau 2.** Effets à la santé potentiellement associés aux conditions du logement

|                             |                                                        |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------|
| Allergies                   | Infections respiratoires                               |
| Asthme                      | Intoxications                                          |
| Cancers                     | Irritation des muqueuses et des voies<br>respiratoires |
| Céphalées                   | Nausées                                                |
| Dermatites                  | Rhinosinusites                                         |
| Effets cardiovasculaires    | Toux                                                   |
| Effets neurologiques        | Traumatismes                                           |
| Effets sur la santé mentale | Vertiges                                               |
| Effets sur le sommeil       |                                                        |

### Offre de service de l'équipe Santé environnementale de la Direction de santé publique de la Montérégie

- En plus du suivi de l'état de santé de la population et de l'identification des situations à risque, la DSP de la Montérégie propose une concertation plus soutenue avec les MRC et les municipalités notamment par la participation à des groupes de travail multisectoriels, le partage de l'expertise et la formation des intervenants.
- La DSP offre également son appui aux municipalités qui désirent la modification de leur cadre législatif et réglementaire afin d'obtenir des pouvoirs d'intervention supplémentaires dans le domaine du logement.



VERS UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EFFICACE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

| Pouvoirs                                                                                                                                     | Ce qui est actuellement prévu pour les municipalités et ce qui serait souhaitable                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Les pouvoirs spécifiques de Montréal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. LES PEINES ATTACHÉES AUX INFRACTIONS                                                                                                      | L'article 369 de la <i>Loi sur les cités et villes</i> <sup>1</sup> encadre le pouvoir des villes quant aux amendes qui peuvent être réclamées en les limitant à ces montants.<br>Dans le cas d'infraction aux normes établies aux règlements municipaux, un constat d'infraction peut être délivré contre le contrevenant et une amende maximale de 2 000 \$ s'il s'agit d'une personne physique et 4 000 \$ s'il s'agit d'une personne morale peut être réclamée s'il y a déclaration de culpabilité; il s'agit des montants d'amendes maximales permises par la loi. | La Ville de Montréal dispose, à l'article 48 de sa charte <sup>2</sup> , du pouvoir d'imposer des amendes maximales allant jusqu'à 20 000 \$ ce qui rend ses interventions beaucoup plus dissuasives à l'égard de propriétaires ou occupants négligents ou récalcitrants.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2. LE POUVOIR D'OBLIGER UN PROPRIÉTAIRE À FAIRE DES TRAVAUX ET DANS CERTAINS CAS, LE POUVOIR DE FAIRE CES TRAVAUX À LA PLACE DU PROPRIÉTAIRE | Les municipalités doivent pour obliger un propriétaire négligent ou introuvable à faire des travaux en matière de salubrité ou de nuisance, obtenir au préalable un jugement d'un tribunal, enjoignant le défendeur à faire des travaux et autorisant la municipalité à les faire à sa place s'il fait défaut de le faire. Ces procédures signifient des coûts et des délais importants.                                                                                                                                                                                | La Ville de Montréal dispose déjà d'un pouvoir à l'article 80 de sa charte <sup>3</sup> qui lui permet d'être plus efficace.<br>La Ville peut obliger un propriétaire d'immeuble à effectuer des travaux sur celui-ci pour le rendre conforme à la réglementation, et à défaut de ce propriétaire de faire tels travaux, la Ville peut les exécuter ou les faire exécuter à sa place, à ses frais, sans être obligé d'obtenir un jugement ou une ordonnance de la cour à cet effet.<br>Ce pouvoir d'obliger à faire des travaux ou de les faire à la place du propriétaire s'applique également pour des travaux de désinfection, de décontamination et de nettoyage dans le cas d'infestation de quelque nature. |
| 3. LE POUVOIR DE SÉCURISER UN IMMEUBLE                                                                                                       | Il est important qu'une municipalité puisse obliger un propriétaire à sécuriser son bâtiment ou son terrain si celui-ci constitue un danger; à défaut, la municipalité devrait pouvoir le faire aux frais de ce propriétaire négligent ou introuvable. Ce pouvoir doit s'appliquer à tout « immeuble » plutôt qu'à tout « bâtiment » afin d'assurer que le pouvoir soit applicable dans le cas de terrain dangereux.                                                                                                                                                    | La Ville de Montréal dispose d'un tel pouvoir à l'article 52 de sa charte <sup>4</sup> à l'égard de bâtiment dangereux. Elle a le pouvoir d'intervenir sur un immeuble pour le sécuriser, aux frais du propriétaire.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 4. LE POUVOIR DE FERMER OU DÉMOLIR TOUT BÂTIMENT IMPROPRE OU DANGEREUX                                                                       | Une municipalité devrait pouvoir édicter des mesures pour fermer ou démolir tout bâtiment devenu impropre à l'habitation ou à l'occupation et tout ouvrage présentant du danger en raison de son manque de solidité, aux frais du propriétaire.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | La Ville de Montréal dispose du pouvoir, à l'article 51 de sa charte <sup>5</sup> , d'édicter des mesures pour fermer ou démolir tout bâtiment devenu impropre à l'habitation ou à l'occupation et tout ouvrage présentant du danger en raison de son manque de solidité.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5. LE POUVOIR D'ÉVACUATION                                                                                                                   | Afin d'exercer les pouvoirs d'obliger un propriétaire à faire des travaux ou les exécuter à sa place, de sécuriser un immeuble, et celui de fermer et démolir un immeuble, il est essentiel qu'une municipalité la Ville ait le pouvoir d'ordonner l'évacuation d'un immeuble. Tous les frais inhérents à l'évacuation devraient être à la charge du propriétaire.                                                                                                                                                                                                      | Montréal dispose d'un pouvoir clair d'évacuation en vue d'obliger un propriétaire à faire des travaux ou les exécuter à sa place, de sécuriser un immeuble, et celui de fermer et démolir un immeuble, le tout, aux frais du propriétaire.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 6. LE POUVOIR DE PROCÉDER PAR LE BIAIS DE LA VENTE POUR TAXES POUR RÉCUPÉRER LES FRAIS ENCOURUS                                              | <u>Recommandation :</u><br>Les municipalités auraient avantage à obtenir une disposition similaire à l'article 96 de la <i>Loi sur les compétences municipales</i> , qui se lirait comme suit :<br>« Toute somme due à la municipalité à la suite de son intervention en vertu de sa Charte est assimilée à une taxe foncière si la créance est liée à un immeuble et si le débiteur est le propriétaire de cet immeuble. Autrement, la créance est assimilée à une taxe non foncière. »                                                                                | Les dispositions de la <i>Charte de la Ville de Montréal</i> confèrent aux sommes qui lui sont dues suite à son intervention, la qualité de créance prioritaire garantie par hypothèque légale.<br>Depuis 2006, l'article 96 de la <i>Loi sur les compétences municipales</i> <sup>6</sup> rend la somme due à une ville suite à son intervention sur un immeuble, assimilable à une taxe foncière. Le libellé de cet article limite cependant son application aux interventions effectuées en vertu de cette même loi.                                                                                                                                                                                           |

<sup>1</sup> *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q. chapitre C-19

<sup>2</sup> *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q. c. C-11.4), article 48.

<sup>3</sup> *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q. c. C-11.4), article 80.

<sup>4</sup> *Idem*, article 52.

<sup>5</sup> Voir Extraits de la *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q. c. C-11.4), article 51.

<sup>6</sup> L.R.Q. chapitre C-47.1

Les six pouvoirs à la base d'un cadre législatif et réglementaire efficace

Les dispositions législatives généralement applicables par les municipalités leurs permettent de réglementer en matière de construction *Loi sur l'aménagement* L.R.Q. chapitre 19.1 et *Loi sur les compétences municipales* L.R.Q. chapitre 47.1 pouvoirs que les municipalités peuvent régir les logements et leur entretien.

Or, les villes de Gatineau et de Montréal disposent, dans leur charte respective, de cinq qui s'avèrent des leviers très efficaces.

Personnes ressources :

- Chantal Bonneau, dossier insalubrité et punaises de lit
- D<sup>re</sup> Louise Lajoie, problématique santé
- Diane Langlois, dossier insalub

Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie  
1255, rue Beauregard  
Longueuil (Québec) J4K 2M3  
Téléphone : 450 928-6777

[www.santemonteregie.qc.ca/santepublique](http://www.santemonteregie.qc.ca/santepublique)