

V.5. Gestion des matières dangereuses



Vérificateur général
de la Ville de Montréal

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	227
2.	PORTÉE DE LA MISSION.....	230
3.	CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION.....	232
	3.1. Gestion des risques d'accidents industriels majeurs.....	232
	3.2. Gestion des matières dangereuses par les installations de la Ville.....	249
4.	ANNEXES.....	259
	4.1. Principaux risques d'accidents impliquant des matières dangereuses.....	259
	4.2. Aperçu de l'encadrement légal.....	260

LISTE DES SIGLES

CMMI	comité mixte municipalité-industrie	PRIM	plan pour installations à risques industriels majeurs
CRAIM	Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs	PSC	plan de sécurité chlore
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail	PSI	plan de sécurité incendie
DEDD	Direction de l'environnement et du développement durable	RAO	répartition assistée par ordinateur
MAMROT	ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	RDD	résidus domestiques dangereux
MD	matières dangereuses	RRVM	règlements refondus de la Ville de Montréal
MDDEP	ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec	RUE	<i>Règlement sur les urgences environnementales</i>
MSP	ministère de la Sécurité publique	SDO	Service du développement et des opérations
PGMUEM	Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux	SSIM	Service de sécurité incendie de Montréal

V.5. GESTION DES MATIÈRES DANGEREUSES

1. INTRODUCTION

Les entreprises, les institutions gouvernementales, les municipalités et les citoyens font usage quotidiennement de matières dangereuses (MD). Ces MD utilisées, entreposées, transportées et éliminées font partie intégrante de la vie communautaire. Toute cette activité comporte sa part de risques. Des accidents peuvent survenir et constituer un danger pour la santé et la sécurité des employés et des citoyens sans compter qu'ils peuvent avoir pour conséquence la contamination de l'eau, de l'air et du sol.

DES FAITS EN SOL MONTRÉALAIS^{1,2}

En 2009 et 2010, 25 accidents, survenus en sol montréalais, impliquaient des MD, dont 24 sont survenus dans des sites fixes et 1 est lié au transport des MD.

Voici des exemples d'accidents ayant fait les manchettes au cours des dernières années :

- En 2010 : Fuite de produits pétroliers d'un réservoir d'une raffinerie
 - Fuite de 152 000 litres d'hydrocarbures pétroliers dans le fleuve Saint-Laurent;
 - Contamination de l'eau, de l'air et du sol;
 - Citoyens incommodés par une forte odeur de pétrole.
- En 2007 : Fuite d'acide acétique d'une conduite d'une usine pétrochimique
 - Fuite d'un réservoir contenant 180 000 litres d'acide acétique concentré à 80 %;
 - Contamination de l'air, formation d'un nuage toxique;
 - Avis de confinement émis à la population environnante.

Nos illustrations de risques liés à la gestion des MD tiennent compte des limites imposées par les lois actuelles. Celles-ci exigent que les générateurs de risques

¹ Registre des interventions d'Urgence-Environnement, MDDEP, 30 mars 2011.

² Centre de sécurité civile, Ville de Montréal, 2011.

divulguent les risques et les accidents à certaines instances gouvernementales seulement, et non à l'ensemble de la population.

Pour plus de renseignements sur les principaux risques d'accidents, leurs effets et leurs conséquences, voir l'annexe 4.1.

PRÉSENCE DE MATIÈRES DANGEREUSES SUR LE TERRITOIRE MONTRÉALAIS

Selon les données du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP)³, la région administrative de Montréal produit 64,3 millions de kilogrammes de MD et occupe le deuxième rang au Québec.

En date du 2 février 2010, 55 installations, situées sur le territoire de l'agglomération de Montréal, sont assujetties au règlement fédéral sur les urgences environnementales (RUE). Elles traitent, entreposent ou transforment des MD en quantité telle que les conséquences, en cas d'accident, pourraient déborder les limites des installations et atteindre la population environnante.

La localisation des installations assujetties au RUE démontre une forte concentration dans le secteur des installations pétrochimiques de l'est de Montréal.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Plusieurs lois et règlements ont été promulgués par les gouvernements fédéral et provincial afin d'encadrer l'utilisation, l'entreposage et l'élimination des MD par les générateurs de risques, et ce, afin de protéger les travailleurs, les citoyens et l'environnement (voir l'annexe 4.2).

³ *Gestion des matières dangereuses résiduelles au Québec*, MDDEP, Gouvernement du Québec, 2005, p. 8.

RÔLE ET RESPONSABILITÉS DE LA VILLE DE MONTRÉAL PAR RAPPORT AUX MATIÈRES DANGEREUSES

La Ville de Montréal (la Ville) a un double rôle à l'égard de la gestion des MD. En matière de sécurité publique, elle doit protéger la population et l'environnement. De plus, étant elle-même un générateur de risques pour ses propres installations, elle doit aussi protéger la santé et l'intégrité physique de ses employés.

En matière de sécurité publique, les principales responsabilités de la Ville par rapport à la gestion des risques d'accidents industriels majeurs sont⁴ :

- Mettre en place et coordonner un ou des comités de gestion des risques;
- S'assurer que les objectifs du ou des comités sont atteints;
- S'assurer que les générateurs de risques remplissent leurs obligations;
- Préparer et maintenir un plan d'urgence municipal;
- Protéger la population en cas de sinistre;
- Alerter la population en cas de sinistre;
- Aviser les ministères concernés en cas de sinistre;
- Avoir à sa disposition une équipe d'intervention adéquatement formée;
- Définir les zones tampons entre les sites générateurs de risques et la population;
- Prendre en considération les risques pour la santé et la sécurité de la population des nouveaux projets industriels.

Pour assumer ces responsabilités, le Service de sécurité incendie de Montréal (SSIM), par l'intermédiaire du Centre de sécurité civile et de la Direction des opérations et de la prévention, travaille étroitement avec le milieu industriel afin de cibler et de réduire les risques d'accidents industriels majeurs⁵ ainsi que d'assurer une meilleure coordination des interventions, en cas de sinistre.

⁴ Liste inspirée des documents *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007, p. 113 et 257, et *Matières dangereuses : Savoir quoi faire*, Directeur de santé publique, Gouvernement du Québec, 2008, p. 16.

⁵ Accident industriel majeur : un événement inattendu et soudain, impliquant des matières dangereuses (relâchement de matières toxiques, explosion, radiation thermique) et entraînant des conséquences pour la population, l'environnement ou les biens à l'extérieur de l'établissement.

Advenant un accident industriel majeur sur le territoire de l'agglomération de Montréal, le SSIM, comme premier répondant, a un rôle important à jouer. Outre son rôle de combat d'incendie, il a comme première responsabilité, par l'entremise de son équipe d'intervention en MD, la détection et la détermination du produit en cause ainsi que l'exécution de diverses techniques d'intervention.

Sur les lieux de l'accident, selon l'ampleur de l'événement et les responsabilités des différents acteurs gouvernementaux, le SSIM peut être amené, à différents degrés, à gérer le site faisant l'objet du sinistre.

La Direction de l'environnement et du développement durable (DEDD), du Service du développement et des opérations (SDO), travaille également avec le milieu industriel afin d'améliorer et de protéger la qualité de l'environnement des Montréalais.

Dans l'accomplissement de ses activités, la Ville est elle-même un générateur de risques. Elle entrepose, manipule, transporte et élimine un nombre important de MD diverses. Évidemment, certains établissements sont plus à risque d'accidents de par la nature et les quantités de MD qui y sont utilisées ou entreposées; mentionnons, entre autres : les usines de production d'eau potable du Service de l'eau (elles utilisent du chlore), les écocentres (sites de réemploi et de récupération des matières résiduelles, dont les résidus domestiques dangereux [RDD]) et les arénas (certains systèmes de réfrigération utilisent de l'ammoniac). Pour protéger la santé et l'intégrité physique de leurs employés, les différentes unités d'affaires sont alors responsables de l'implantation et du maintien d'un système de gestion en santé et sécurité au travail. Le Service du capital humain a le mandat de coordonner l'implantation et de veiller au maintien du système de gestion en santé et sécurité au travail de la Ville.

2. PORTÉE DE LA MISSION

Cette vérification avait pour objectif de s'assurer que les MD sont gérées de façon sécuritaire et en conformité avec la réglementation, de manière à protéger la santé et la sécurité des employés, des citoyens, des biens ainsi que de l'environnement, et

également d'évaluer l'état de préparation de la Ville pour faire face à un sinistre qui pourrait la frapper en raison des MD.

Nos travaux de vérification ont porté plus particulièrement sur les éléments suivants :

- L'analyse et l'évaluation des risques attribuables aux MD;
- Les mécanismes de contrôle pour prévenir les risques d'accidents concernant des MD et intervenir adéquatement en cas de situations d'urgence;
- La conformité aux lois et règlements;
- Les rapports, les mécanismes de communication et de coordination entre les divers intervenants.

La portée de nos travaux incluait la gestion des risques d'accidents industriels majeurs présents sur le territoire de l'agglomération de Montréal ainsi que la gestion des MD par certaines installations de la Ville où elles sont utilisées ou entreposées (les usines de production d'eau potable et les écocentres).

Précisons que cette vérification n'a pas porté sur la gestion des MD liées à l'usage domestique par les citoyens, sur le risque d'attaque terroriste impliquant des MD et sur la gestion du transport des MD.

Nos travaux de vérification ont principalement été réalisés auprès du Centre de sécurité civile et de la Direction des opérations et de la prévention relevant du SSIM. Ils ont aussi été effectués auprès de la DEDD et de la Direction du développement économique et urbain du SDO, de la Direction de l'eau potable du Service de l'eau ainsi que de la Direction des immeubles du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles. Ils ont porté sur l'année 2010 et les cinq premiers mois de l'année 2011, et ont été réalisés majoritairement de mars à mai 2011.

3. CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET PLANS D'ACTION

3.1. GESTION DES RISQUES D'ACCIDENTS INDUSTRIELS MAJEURS

3.1.1. DÉTECTION ET ÉVALUATION DES RISQUES D'ACCIDENTS INDUSTRIELS MAJEURS

3.1.1.A. Contexte et constatations

En vertu des lois et des règlements, les municipalités et les générateurs de risques ont la responsabilité de détecter et d'évaluer les dangers provenant d'activités impliquant des MD.

La responsabilité première de détection et d'évaluation des risques incombe aux générateurs de risques. Ces derniers doivent mettre en place et maintenir un système de gestion de leurs risques pour prévenir des accidents impliquant des MD. Cependant, malgré les efforts de prévention, un accident est toujours possible. C'est pourquoi les générateurs de risques et les municipalités doivent être préparés à intervenir de façon efficace et à coordonner leurs efforts afin d'en atténuer les conséquences. Une telle préparation ne peut être possible que lorsque la municipalité est consciente des vulnérabilités se trouvant sur son territoire et qu'il y a partage de l'information avec les générateurs de risques.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, la Ville doit disposer d'une information adéquate sur les générateurs de risques. Le SSIM indiquait, dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie de 2008, que 42 installations assujetties au RUE traitaient, entreposaient ou transformaient des MD en quantité telle que les conséquences, en cas d'accident, pouvaient déborder les limites des installations et atteindre la population environnante. En date du 2 février 2010, le nombre de ces installations totalisait 55.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que le SSIM disposait des renseignements adéquats pour bien évaluer les risques industriels sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Pour ce faire, nous avons examiné les renseignements du SSIM en lien avec les installations assujetties au RUE.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faiblesses suivantes :

- La Ville ne dispose pas des renseignements clés pour bien évaluer les risques et se préparer adéquatement en cas d'accident majeur :
 - Pour les 55 installations qui se sont déclarées en vertu du RUE :
 - 20 % (11/55) ont divulgué les risques à la Ville, soit leurs analyses des retombées (les scénarios normalisés⁶ et alternatifs⁷) pour des MD qu'elles utilisent ou entreposent,
 - les déclarations de risques ne sont pas mises à jour régulièrement et datent de plus de cinq ans dans 91 % (10/11) des cas.

Cette situation s'explique en partie par le fait que les lois et les règlements actuels n'obligent pas les générateurs de risques à déclarer leurs risques à la municipalité. En effet :

- Le RUE, administré par Environnement Canada, exige des générateurs de risques qu'ils communiquent leurs risques et les conséquences à la population. Ce règlement ne précise pas la divulgation à la municipalité.
- En vertu de l'article 8 de la *Loi sur la sécurité civile*, les générateurs de risques sont tenus de déclarer leurs risques à la municipalité. Toutefois, à ce jour, le ministère de la Sécurité publique du Québec (MSP) n'a pas produit de règlement définissant quel générateur de risques est soumis à cette déclaration, à quel moment il doit faire cette déclaration et les conditions selon lesquelles les renseignements exigés devront être fournis. Précisons que ce règlement est attendu par les municipalités depuis 2001. De plus, en vertu de l'article 133, une poursuite pénale pour une infraction à l'article 8 peut être intentée par la municipalité.

Par conséquent, si la Ville n'est pas en mesure d'obtenir de la part des générateurs de risques leurs risques et leurs conséquences, elle pourrait ne pas pouvoir se préparer et intervenir adéquatement en cas d'accident majeur. À notre avis, afin de protéger la population et l'environnement, il est essentiel que les générateurs de risques aient

⁶ Scénario normalisé : relâchement de la plus grande quantité d'une substance dangereuse détenue dans le plus gros contenant dont la distance d'impact est la plus grande.

⁷ Scénario alternatif : représente l'accident le plus important qui peut se produire pour une MD détenue en quantité critique fixée. Sa matérialisation est plus que probable comparativement au cas de scénario normalisé. Il tient compte des mesures d'atténuation passive (p. ex. un muret de rétention) et active (p. ex. des gicleurs).

l'obligation de communiquer leurs risques à la municipalité. Pour ce faire, la Ville pourrait envisager, entre autres :

- la possibilité de collaborer avec Environnement Canada afin que les générateurs de risques se conforment au RUE et communiquent, tel que le requiert le règlement, les risques et les conséquences possibles à la population;
- la possibilité d'application des articles 8 et 133 de la *Loi sur la sécurité civile*;
- la possibilité pour la Ville de réglementer la divulgation des risques par les générateurs de risques.

3.1.1.B. Recommandations

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, de prendre les moyens nécessaires pour que les générateurs de risques aient l'obligation de divulguer leurs risques à la Ville, et ce, afin de lui permettre de détecter et d'évaluer les risques présents sur le territoire de l'agglomération.

3.1.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Dans le règlement sur le service : Intégration du pouvoir de demander aux industries "tout renseignement" relevant de son expertise et "un rapport d'expertise technique permettant d'évaluer le niveau [...] de risque [...] d'un procédé". Applicable à tous les bâtiments existants de l'agglomération de Montréal. (Échéancier prévu : décembre 2011)

Schéma de couverture de risques en sécurité incendie – Programme de gestion des risques industriels majeurs (programme RUE) : Détermination des installations soumises au RUE et validation des inventaires de substances dangereuses soumises au RUE. (Échéancier prévu : janvier 2012)

Envoi d'une lettre à Environnement Canada expliquant le modèle de gestion des risques du SSIM et sollicitant la collaboration d'Environnement Canada pour la mise à jour des renseignements communiqués par les entreprises en vertu du RUE. » (Échéancier prévu : septembre 2011)

3.1.2. COMITÉS MIXTES MUNICIPALITÉS-INDUSTRIES

3.1.2.A. Contexte et constatations

Chaque municipalité a la responsabilité de promouvoir la coordination municipale et industrielle des mesures d'urgence. En vue de réaliser une telle coordination, la mise sur pied d'un comité mixte municipalité-industrie (CMMI) est reconnue comme étant une bonne pratique.

Un CMMI est un regroupement purement volontaire de représentants des administrations municipales, des citoyens et d'entreprises industrielles ainsi que d'organismes gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la santé, de la sécurité civile et de l'environnement. Ils ont une volonté commune de mettre en place un processus intégré de gestion des risques d'accidents industriels majeurs. Ils visent la mise en commun des ressources, de l'expertise professionnelle, des équipements, des connaissances et de leurs expériences.

Les objectifs poursuivis par un CMMI sont principalement :

- de déterminer les risques liés aux activités concernant des MD sur son territoire;
- d'assister les générateurs de risques dans l'évaluation des conséquences d'accidents industriels majeurs;
- d'inciter ces générateurs de risques à mettre en place les activités nécessaires de prévention;
- d'intégrer les plans d'urgence municipaux et industriels;
- d'informer la communauté et d'établir un réseau de communication efficace.

La mise sur pied de CMMI est encouragée par la Ville. D'ailleurs, le premier CMMI mis sur pied à Montréal a vu le jour en 1950 sous le nom de l'Entraide mutuelle de l'est de Montréal. Actuellement, on dénombre quatre CMMI sur le territoire de l'agglomération de Montréal :

- Comité mixte municipalités-industries-citoyens de l'est de Montréal (CMMIC-EM);
- Comité industriel en sécurité de LaSalle (CISL);
- Comité mixte arrondissement et industries (CMAI) de Saint-Laurent;
- Comité industries-municipalité d'Anjou (CIMA).

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les CMMI permettaient à la Ville de gérer efficacement les risques industriels majeurs sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Nous avons principalement examiné des procès-verbaux de ces comités.

Cette vérification nous a permis de constater les lacunes suivantes :

- La pérennité de certains CMMI est en jeu. Par exemple, un CMMI est inactif depuis plus d'un an alors que le mode de fonctionnement est remis en question dans d'autres.
- Le rôle et les responsabilités des membres ne sont pas clairement définis, en particulier pour les représentants municipaux. Nous avons constaté que la Ville n'exerçait pas un rôle de leadership auprès des CMMI.
- Le roulement est important par rapport aux trois catégories de membres (entreprises, municipalités, citoyens).
- Peu de synergie sur le plan des ressources humaines, financières et matérielles en raison du nombre de CMMI présents sur le territoire montréalais et étant donné que les ressources et les expertises spécialisées sont en nombre limité.
- Les objectifs d'affaires de la Ville n'ont pas été établis et communiqués aux CMMI, entre autres, sur le plan de :
 - la communication des risques aux citoyens (p. ex. le pourcentage des installations soumises au RUE ayant dûment communiqué les risques aux citoyens);
 - la conception des plans d'intervention municipalités-industries (p. ex. le pourcentage des installations soumises au RUE ayant un plan d'intervention municipalités-industries dûment coordonné).
- La reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs fixés par la Ville est absente.
- Un juste partage des coûts entre la Ville et les générateurs de risques n'a pas été établi.
- La majorité des installations assujetties au RUE, soit 69 % (38/55), ne sont pas membres de CMMI.

Nous notons qu'une étude du CRAIM^{8,9}, portant sur les meilleures pratiques et enjeux observés dans les CMMI du Québec, fait état de constats similaires à ceux présentés ci-dessus.

Par conséquent, ces lacunes liées au fonctionnement des CMMI ne favorisent pas une gestion intégrée des risques, ce qui comprend, entre autres, la coordination entre les divers intervenants pour assurer une préparation et une intervention d'urgence efficace ainsi qu'une divulgation adéquate des risques à la population.

3.1.2.B. Recommandations

Afin de s'assurer que les comités mixtes municipalités-industries permettent à la Ville de gérer efficacement les risques industriels, nous recommandons à la Direction générale, en collaboration avec le Service de sécurité incendie de Montréal, de préciser :

- **les objectifs d'affaires de la Ville pour les comités mixtes municipalités-industries;**
- **le rôle et les responsabilités des unités d'affaires de la Ville et de leurs représentants;**
- **les ressources humaines et financières nécessaires pour soutenir les comités mixtes municipalités-industries;**
- **les sources de financement visant un juste partage des coûts entre la Ville et les générateurs de risques;**
- **les mécanismes de reddition de comptes;**

ainsi que de revoir quel est le nombre adéquat de comités mixtes municipalités-industries qui doivent être présents sur le territoire de l'agglomération de Montréal et leurs modes de fonctionnement.

⁸ *Bilan de l'étude du CRAIM sur les meilleures pratiques observées pour la concertation locale en gestion des risques industriels majeurs*, CRAIM, novembre 2010, 21 p.

⁹ Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs : un regroupement d'experts (municipaux, industriels et gouvernementaux) dans le domaine des risques industriels dont le but est d'établir des normes et des outils de gestion à l'intention des divers intervenants.

3.1.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Le SSIM est mandaté par la Direction générale pour proposer à l'administration municipale les orientations à donner aux actuels CMMI ou sur tout autre mécanisme de coordination qu'il jugera approprié.

En ce qui concerne la reddition de comptes touchant les risques d'accidents industriels majeurs, elle sera intégrée au Bilan de l'état de préparation de l'agglomération de Montréal pour faire face à un éventuel sinistre présenté annuellement par le Centre de sécurité civile. » (Échéancier prévu : janvier 2012)

3.1.3. PLANS D'INTERVENTION MUNICIPALITÉS-INDUSTRIES

3.1.3.A. Contexte et constatations

Le RUE exige des générateurs de risques qu'ils préparent un plan d'urgence et que ce dernier comprenne, entre autres, les renseignements qui suivent :

- Les types d'urgences susceptibles de se produire et d'avoir une incidence sur l'environnement, la santé ou la sécurité;
- Le détail des mesures à prendre pour la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement;
- La liste des personnes tenues d'exécuter le plan et leur rôle;
- La formation suivie par ces personnes;
- La liste de l'équipement d'intervention et son emplacement;
- Les mesures prévues pour avertir le public concerné.

En vertu du règlement fédéral, ce plan d'urgence doit être testé annuellement et les exercices doivent être documentés.

Le générateur de risques doit travailler de concert avec les municipalités et les autres organismes concernés pour assurer une meilleure intervention en cas de situation d'urgence.

Au cours de cette vérification, nous avons voulu nous assurer que, advenant un accident industriel majeur, le SSIM, premier répondant, disposait des renseignements à

jour sur les MD ainsi que des plans d'intervention pour les installations assujetties au RUE. Pour ce faire, nous avons examiné la qualité des renseignements contenus dans le système RAO¹⁰ (il s'agit du système informatisé utilisé par les pompiers lorsque ces derniers sont appelés à intervenir) ainsi que des plans d'intervention du SSIM, et ce, pour les 55 installations assujetties au RUE.

Le SSIM, premier répondant en cas d'accident, ne dispose pas de tous les renseignements nécessaires pour intervenir adéquatement auprès des installations assujetties au RUE. Cette vérification nous a permis de constater les lacunes suivantes :

- Pour certaines installations (13 % ou 7/55), le système RAO ne contient aucune information sur les MD, ni plan d'intervention incendie;
- L'information du système RAO n'est pas complète et à jour quant aux MD utilisées ou entreposées par les installations et quant aux plans d'intervention dans 64 % (35/55) des cas;
- Le SSIM ne prend pas connaissance et n'a pas de copie des plans d'urgence produits par les générateurs de risques;
- Bien que des plans d'intervention soient conçus, un seul utilise les scénarios d'accidents normalisés ou alternatifs préparés par les générateurs de risques. Cela nous amène donc à nous interroger quant au caractère adéquat :
 - des mesures prévues en cas d'accident en ce qui concerne l'intervention et le rétablissement,
 - de la capacité d'intervention de la municipalité et des industries;
- Peu d'ententes conclues quant au partage des responsabilités et des coûts entre les équipes de la Ville et celles des industries par rapport à la préparation des plans d'intervention et à l'optimisation des forces d'intervention en cas d'accident.

Nous notons toutefois que le SSIM a un programme, prévu dans le schéma de couverture de risques en sécurité incendie de 2008, qui prévoit la conception et l'implantation, au cours des années financières 2010 à 2013, d'un modèle de gestion de la sécurité incendie des industries assujetties au RUE en utilisant, le cas échéant, le cadre des CMMI existants ou leurs équivalents.

¹⁰ Système de répartition assistée par ordinateur.

3.1.3.B. Recommandations

Afin de s'assurer du caractère adéquat des plans d'intervention municipalités-industries, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de :

- concevoir dans les plus brefs délais des plans d'intervention pour l'ensemble des installations à risque et de mettre à jour, de façon constante, ces derniers;
- poursuivre ses efforts en vue de concevoir et d'implanter, au cours des prochaines années, un modèle de gestion de la sécurité incendie des industries assujetties au *Règlement sur les urgences environnementales* visant à :
 - prendre connaissance des plans d'urgence des installations dans la préparation des plans d'intervention conjoints municipalités-industries,
 - utiliser les scénarios d'accidents normalisés et alternatifs dans la préparation des plans d'intervention municipalités-industries et à évaluer formellement le caractère adéquat de la capacité d'intervention de la municipalité et des industries,
 - préciser les ressources humaines et financières nécessaires pour la préparation des plans d'intervention et à soutenir les activités d'intervention ainsi que les sources de financement visant un juste partage des coûts entre la municipalité et les industries.

3.1.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Schéma de couverture de risques en sécurité incendie – Programme de gestion des risques industriels majeurs (programme RUE) :

- Préparation d'un canevas de plan particulier d'intervention du SSIM pour les installations RUE (PRIM : plan pour installations à risques industriels majeurs) :
 - La RAO : le format des plans particuliers d'intervention pour les industries à risques majeurs doit permettre leur intégration dans les ordinateurs véhiculaires;
 - Le type d'information à intégrer aux plans d'intervention doit être déterminé par les opérations;
 - La collecte d'information en industrie doit être effectuée par les casernes locales en collaboration avec l'industrie. (**Échéancier prévu : juin 2012**)

Standardisation des plans dans le contexte de l'activité plan d'intervention/plan particulier d'intervention. (Échéancier prévu : décembre 2012)

Implantation du Plan – Intervention en cas de fuite de gaz toxique concernant l'utilisation d'un système d'alerte à la population. (Échéancier prévu : juin 2012)

Intégration des PRIM dans les plans d'urgence, de relève et de missions des arrondissements et des villes liées. (Échéancier prévu : décembre 2012)

Programme RUE :

- *Modèle de gestion : le modèle de gestion sera défini dans un document synthèse sur le programme RUE, y compris l'attribution de ressources humaines et financières. (Échéancier prévu : janvier 2012)*

Dans le règlement sur le service : Intégration du pouvoir de demander aux industries "un rapport d'expertise technique permettant d'évaluer le niveau [...] de risque [...] d'un procédé". » (Échéancier prévu : décembre 2011)

3.1.4. INSPECTIONS EFFECTUÉES PAR LA MUNICIPALITÉ (SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL ET DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE)

3.1.4.A. Contexte et constatations

Le schéma de couverture de risques en sécurité incendie pour l'agglomération de Montréal pour la période de 2009 à 2013 fait de la prévention incendie un objectif prioritaire.

Il y est fait mention, entre autres, que la priorité doit être accordée aux risques plus élevés où qu'ils soient sur le territoire, notamment pour les industries qui ont fait une déclaration en vertu du RUE.

Dans le contexte de la mise en œuvre du schéma, six programmes ont été retenus et doivent être implantés d'ici 2013. Nous avons examiné plus spécialement l'état d'avancement et les réalisations de l'un de ces programmes qui porte particulièrement

sur les risques d'accidents industriels majeurs : le Programme d'inspection périodique des risques plus élevés. Ce programme comporte des actions ciblées avec des échéanciers clairs, entre autres :

- 2009 à 2013 – Priorité donnée à l'inspection des bâtiments de catégorie de risques élevés et très élevés des secteurs les plus à risque (îlots à risque) et des populations vulnérables en fonction de leur localisation pour chacune des divisions opérationnelles du SSIM. Pour ce faire, le SSIM s'engage à effectuer 22 500 inspections des catégories 3¹¹ et 4¹² en cinq ans.
- 2010 à 2013 – Réalisation annuelle d'activités d'inspection, de production et de validation de plans d'intervention et de plans particuliers d'intervention ainsi que de responsabilisation des propriétaires en ciblant tous les bâtiments de catégorie de risques élevés et très élevés afin de s'assurer que les éléments critiques à la détection et au contrôle des débuts d'incendie, à l'évacuation des occupants et à l'efficacité de l'intervention sont fonctionnels.
- 2011 à 2013 – Conception et implantation d'un modèle de gestion de sécurité incendie des industries à risques très élevés (usage F1) et des industries assujetties au RUE en utilisant, le cas échéant, le cadre des CMMI existants ou leurs équivalents.

Notre examen de ce programme et de son état d'avancement nous permet de faire les constats suivants :

- Aucune des installations assujetties au RUE (installations classées dans les catégories de bâtiments 3 et 4) n'ont fait l'objet d'inspection planifiée au cours des trois dernières années par le SSIM. Les inspections effectuées par ce dernier ont surtout porté sur le secteur résidentiel. Précisons que des interventions ponctuelles ont toutefois été réalisées au cours de cette période (p. ex. plainte, plan de sécurité incendie [PSI], conformité à des normes particulières), et ce, pour 55 % (30/55) des installations.
- La situation à l'égard des plans d'intervention a été abordée à la section 3.1.3.
- Les activités d'inspection (outils de travail, profil de compétence des inspecteurs, etc.) ne sont pas adaptées aux industries à risques très élevés. Elles portent surtout

¹¹ Installations à risques d'incendie élevés.

¹² Installations à risques d'incendie très élevés.

sur le secteur résidentiel. Nous notons toutefois que le SSIM a un programme qui vise à concevoir et à implanter un modèle de gestion de la sécurité pour ce secteur.

- Il n'y a pas d'objectifs précis portant particulièrement sur les activités d'inspection du secteur industriel et les plans d'intervention.

En matière d'inspection, le SSIM, le DEDD ainsi que d'autres organismes gouvernementaux (p. ex. le MDDEP, Environnement Canada) travaillent avec le milieu industriel pour s'assurer du respect des lois et des règlements. Bien que les organismes gouvernementaux aient des champs de compétences complémentaires, nous constatons qu'il y a peu de synergie et peu de coordination entre les diverses équipes d'inspection, entre autres :

- Dans le cas du SSIM et du DEDD, les installations inspectées et les procédés industriels à l'origine des risques sont les mêmes. De plus, que ce soit pour protéger l'environnement ou la population, ces services ont comme intérêt commun celui de prévenir les accidents industriels. Une coordination pourrait donc être possible à l'égard du partage des méthodes de travail, des outils et de l'expertise technique.
- Dans le cas de la Ville (SSIM et DEDD) et des organismes gouvernementaux, il n'y a pas d'entente conclue sur le plan du partage des responsabilités et des coûts entre les diverses équipes d'inspection par rapport aux installations industrielles.

Par conséquent, comme les programmes d'inspection du secteur industriel sont à l'étape de la conception et de l'implantation, il est difficile pour le SSIM d'avoir un portrait quant à l'efficacité des mesures de prévention des générateurs de risques et de l'intégralité des installations à risques recensées. De plus, comme les interventions ne sont pas coordonnées entre les divers intervenants, cette situation pourrait entraîner une duplication des tâches et résulter en l'absence d'optimisation des ressources humaines et financières.

3.1.4.B. Recommandations

Afin de renforcer et d'optimiser les activités d'inspection du secteur industriel, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de produire un plan d'action visant la conception et l'implantation du modèle de gestion de

sécurité incendie des industries assujetties au *Règlement sur les urgences environnementales*. Ce plan d'action devrait notamment :

- préciser les objectifs et l'échéancier des inspections du secteur industriel;
- prévoir la réalisation, dans les meilleurs délais, des activités systématiques d'inspection des installations assujetties au *Règlement sur les urgences environnementales*;
- prévoir la révision du caractère adéquat des profils de compétences, des outils et des méthodes de travail en matière d'inspection du secteur industriel ainsi que la coopération et la coordination avec les autres intervenants (p. ex. la Direction de l'environnement et du développement durable et Environnement Canada).

3.1.4.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Programme RUE :

- La conception d'un plan d'action contenant les éléments cités dans cette recommandation est prévue dans l'application du schéma de couverture de risques en sécurité incendie pour le programme d'inspection RUE. (**Échéancier prévu : janvier 2012**)

Afin de favoriser la cohésion entre les inspections de la Division du contrôle des rejets industriels et le SSIM, il a été convenu :

- d'organiser des activités de sensibilisation pour le personnel de la Division du contrôle des rejets industriels et du SSIM;
- d'effectuer quelques inspections communes d'industries. (**Échéancier prévu : mars 2012**)

Envoi d'une lettre à Environnement Canada expliquant le modèle de gestion des risques du SSIM et sollicitant la collaboration d'Environnement Canada pour la mise à jour des renseignements communiqués par les entreprises en vertu du RUE. » (**Échéancier prévu : septembre 2011**)

3.1.5. SYSTÈMES D'ALERTE À LA POPULATION

3.1.5.A. Contexte et constatations

En vertu du RUE, les établissements qui utilisent ou entreposent des MD qui dépassent les quantités critiques doivent, entre autres, définir les mesures prévues pour avertir le public auquel la situation d'urgence pourrait causer un préjudice.

En cas d'accident majeur impliquant la perte de confinement d'une matière toxique, la mise à l'abri, qui constitue la meilleure protection des individus, n'est pas une réaction naturelle. De l'information sur les comportements adéquats à adopter par la population est donc nécessaire¹³.

Une procédure d'alerte standardisée reposant essentiellement sur l'utilisation d'une sirène d'alarme est l'élément de base du mécanisme d'alerte à la population. Les populations peuvent également être prévenues par d'autres moyens d'alerte, en particulier par des systèmes d'avis téléphoniques, la télévision, Internet, les réseaux sociaux (p. ex. Facebook, Twitter).

Le mécanisme d'alerte doit être suivi rapidement d'un avis à la population afin d'indiquer au public les consignes de sécurité à observer.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que des mesures étaient prises en vue d'alerter la population en cas de sinistre.

Notre examen nous permet de constater que seulement 5 % (3/55) des installations assujetties au RUE ont :

- un système d'alerte de type sirène pour aviser rapidement le public situé à l'intérieur des zones à risque;
- un système d'alerte intégré avec le système d'alerte de la municipalité.

¹³ *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007.

Sans une alerte en temps opportun, il y a un risque de porter atteinte à la sécurité de la population. À notre avis, il est essentiel de faire en sorte que les générateurs de risques aient l'obligation de se doter de systèmes d'alerte à la population.

3.1.5.B. Recommandations

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière, de prendre les moyens nécessaires pour que les générateurs de risques se dotent de systèmes d'alerte à la population efficaces, et ce, afin de protéger adéquatement la population.

3.1.5.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Règlement sur le service :

- *L'obligation pour l'industrie de faire approuver son système d'alerte au public s'il a été installé pour se conformer au RUE a été intégrée dans le règlement de prévention. (Échéancier prévu : décembre 2011)*

Implantation du Plan – Intervention en cas de fuite de gaz toxique concernant l'utilisation d'un système d'alerte à la population. (Échéancier prévu : juin 2012)

Mise à jour du Guide de mise en place d'un système d'alerte à la population. » (Échéancier prévu : juin 2012)

3.1.6. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

3.1.6.A. Contexte et constatations

Établir des distances appropriées entre les installations à risques industriels majeurs et les zones résidentielles constitue une façon efficace de diminuer les conséquences sur la population advenant un accident industriel.

La détermination de ces distances appropriées demande d'appliquer une méthodologie claire et reproductible pour l'évaluation des conséquences (rayons des retombées) et l'analyse de la vulnérabilité de la population (occupation au sol)¹⁴.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer de l'existence de mesures pour déterminer et faire respecter des distances appropriées entre les installations à risques industriels majeurs et les zones résidentielles.

Or, à cet effet, nous constatons que la Ville n'a pas statué sur une méthodologie à suivre pour déterminer et faire respecter des distances appropriées entre les usages industriels et résidentiels. Nous notons que le séminaire sur l'aménagement du territoire et les risques industriels majeurs¹⁵ tenu à Montréal, en 2009, faisait état de constats similaires.

Le portrait actuel de la Ville révèle que des installations à risque sont situées tout près de zones résidentielles. Dans de tels cas, il est important d'insister sur l'importance d'une bonne gestion de la sécurité opérationnelle de l'établissement au moyen d'inspections en prévention des incendies, d'établir des liens avec les intervenants d'urgence qui seraient appelés à intervenir et de communiquer les risques à la population susceptible d'être touchée par un accident.

De plus, compte tenu de la croissance de la Ville, des usages à vocation industrielle sont appelés à être transformés ou réaménagés en usages résidentiels ou commerciaux. Puisque ces terrains se trouvent généralement aux abords d'autres usages industriels, nous sommes d'avis qu'une évaluation du caractère adéquat des distances entre les usages industriels et résidentiels devrait être réalisée afin de minimiser les risques pour la population.

¹⁴ *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007.

¹⁵ *Rapport synthèse : Séminaire sur l'aménagement et les risques industriels*, Montréal, 12 avril 2010.

De plus, des entreprises industrielles qui désirent s'établir à Montréal doivent solliciter un certificat d'autorisation auprès du MDDEP, en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec, qui stipule :

« Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement [...] un certificat d'autorisation. »

Elles doivent également obtenir des permis de la DEDD conformément aux règlements municipaux portant sur la qualité de l'air et de l'eau.

Or, nous constatons que préalablement à la délivrance des certificats d'autorisation ou des permis, il n'y a pas toujours une évaluation des risques d'accidents industriels majeurs, et ce, entre autres, à cause du manque de critères en ce qui a trait aux distances sécuritaires.

Par conséquent, en l'absence de critères pour déterminer les distances sécuritaires, il est difficile d'évaluer préalablement, pour de nouveaux projets, le caractère acceptable des risques sur la population advenant un accident industriel majeur.

3.1.6.B. Recommandations

Afin de protéger la population, nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal, en collaboration avec la Direction du développement économique et urbain ainsi qu'avec la Direction de l'environnement et du développement durable, d'évaluer la possibilité de réglementer :

- **les distances sécuritaires à faire respecter entre les usages industriels et résidentiels;**
- **l'évaluation des risques d'accidents industriels majeurs préalablement à la délivrance des permis municipaux.**

Nous recommandons au Service de sécurité incendie de Montréal de renforcer les activités d'inspection des installations industrielles situées près d'usages résidentiels afin de s'assurer de l'efficacité des mécanismes de gestion opérationnels de ces installations.

3.1.6.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Rédaction d'une lettre demandant aux unités concernées d'évaluer la possibilité de régler quant aux distances acceptables en périphérie des installations à risques industriels majeurs. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Règlement sur le service :

- Ajout de la compétence du directeur à donner son avis sur : "les éléments de sécurité civile liés à l'aménagement du territoire". » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

« Donner la priorité à l'inspection des industries situées près des secteurs industriels à intégrer dans le programme d'inspection des industries à risques élevés. » (**Échéancier prévu : décembre 2012**)

3.2. GESTION DES MATIÈRES DANGEREUSES PAR LES INSTALLATIONS DE LA VILLE

3.2.1. SERVICE DE L'EAU

3.2.1.A. Contexte et constatations

Les usines de production d'eau potable sont les seules installations de la Ville figurant sur le registre du RUE. Elles ont déclaré utiliser et entreposer des quantités importantes de chlore.

Compte tenu de ce fait, nous avons examiné les mesures d'urgence entourant les sept usines de production d'eau potable situées sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

Le chlore, une MD, est actuellement utilisé en quantité importante par les usines pour désinfecter l'eau à l'étape de filtration ainsi que pour la distribution de l'eau. À l'étape de filtration, la chloration de l'eau et l'ozonation sont des procédés actuellement utilisés par la Ville. Toutefois, puisque l'ozonation ne laisse aucun produit résiduel dans l'eau, pour empêcher la prolifération de bactéries dans le réseau de distribution, l'eau doit tout de même être chlorée.

Tableau 1 – Volumes de traitement et procédés de désinfection des usines de production d'eau potable de l'agglomération de Montréal

Usines	Volume (en m ³ /année) en 2010	Procédés de désinfection de l'eau
Atwater	204 603 000	Chloration
Charles-J.-Des Bailleurs	372 743 000	Ozonation et chloration
Pierrefonds	23 550 000	Ozonation et chloration
Lachine	22 269 000	Ozonation et chloration
Sainte-Anne-de-Bellevue	1 076 000	Chloration
Total – Ville de Montréal	624 241 000	
Dorval	9 972 000	Chloration
Pointe-Claire	22 217 000	Chloration
Total – Île de Montréal	656 430 000	

Bien que les usines aient déclaré, en vertu du RUE, entreposer des quantités importantes de chlore, elles ne sont pas dans l'obligation de produire des plans de mesures d'urgence en vertu de ce règlement puisque la quantité critique de 1,13 tonne, pour le plus grand réservoir, n'est pas atteinte (0,907 tonne). Des plans de mesures d'urgence ont toutefois été produits par la Direction de l'eau potable du Service de l'eau.

Afin de réduire les risques d'accidents industriels majeurs liés au chlore, la Ville a entrepris un programme pour remplacer le chlore par l'hypochlorite de sodium. Ce produit est un substitut moins dangereux que le chlore.

Les usines Atwater et Charles-J.-Des Bailleurs sont présentement à transformer leurs équipements et systèmes en vue de l'utilisation de l'hypochlorite de sodium. Les travaux devraient être réalisés d'ici le début de 2013. À l'usine de Pierrefonds, une

étude est en cours pour le remplacement des équipements et systèmes. La direction prévoit le changement à l'hypochlorite de sodium d'ici le début de 2013. Pour les usines de Lachine, de Dorval et de Pointe-Claire, la direction prévoit également des conversions à l'hypochlorite de sodium. Toutefois, aucun échéancier n'est à ce jour déterminé. Pour l'usine de Sainte-Anne-de-Bellevue, la direction ne prévoit aucune conversion (il est à noter que l'usine a fermé en juillet 2011).

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les plans d'urgence des usines étaient dûment autorisés par les autorités compétentes.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que :

- les conséquences en cas d'accident impliquant le chlore sont importantes et débordent les limites des installations;
- des plans d'urgence, en cas d'accident impliquant le chlore, sont documentés. Toutefois, ils n'ont pas été approuvés formellement par les instances appropriées (p. ex. le SSIM, la Division sécurité de la Direction des immeubles).

Par conséquent, en l'absence de plans d'urgence dûment autorisés, nous n'avons pas l'assurance que les principaux intervenants sont adéquatement préparés pour faire face à un accident impliquant une fuite de chlore dans l'une des installations de production d'eau potable de la Ville.

3.2.1.B. Recommandations

Nous recommandons à la Direction de l'eau potable du Service de l'eau d'entreprendre les démarches nécessaires pour obtenir les autorisations exigées des plans de mesures d'urgence pour ses usines de production d'eau potable, et ce, afin de s'assurer d'une gestion des risques adéquate.

3.2.1.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« Révision des plans de sécurité chlore (PSC) :

- Plan – Usine Atwater; (**Échéancier prévu : décembre 2011**)
- Plan – Usine Lachine; (**Échéancier prévu : mars 2012**)
- Plan – Usine Dorval; (**Échéancier prévu : mars 2012**)

- Plan – Usine Pointe-Claire; (**Échéancier prévu : mars 2012**)
- Plan – Usine Pierrefonds. (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

Révision des PSI :

- Plans pour les usines Atwater, Charles-J.-Des Bailleurs, Lachine, Dorval, Pointe-Claire, Pierrefonds; (**Échéancier prévu : novembre 2011**)
- Plans pour la section des vannes du réseau primaire d'aqueduc; (**Échéancier prévu : novembre 2011**)
- Plans pour les réservoirs d'eau potable. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Consultation en lien avec le PSI :

- Comité de planification des mesures d'urgence de la Direction de l'eau potable; (**Échéancier prévu : février 2012**)
- Directeur de l'Eau potable; (**Échéancier prévu : février 2012**)
- Officier de sécurité désigné par la Division de la sécurité de la Direction des immeubles conformément au Programme de gestion des mesures d'urgence dans les édifices municipaux (PGMUEM) pour les PSI comportant des MD; (**Échéancier prévu : mars 2012**)
- Approbation de la part de l'officier de sécurité désigné par la Division de la sécurité de la Direction des immeubles conformément au PGMUEM pour les PSI standards; (**Échéancier prévu : mars 2012**)
- Approbation du SSIM pour les PSI comportant des MD. (**Échéancier prévu : mai 2012**)

Consultation en lien avec le PSC :

- Comité de planification des mesures d'urgence de la Direction de l'eau potable; (**Échéancier prévu : mars 2012**)
- Officier de sécurité désigné par la Division de la sécurité de la Direction des immeubles conformément au PGMUEM pour les PSI comportant des MD; (**Échéancier prévu : avril 2012**)
- Centre de sécurité civile; (**Échéancier prévu : mai 2012**)
- SSIM – Section HAZMAT; (**Échéancier prévu : juin 2012**)

- SSIM – Section prévention; (**Échéancier prévu : septembre 2012**)
- Approbation par le directeur de l'Eau potable. » (**Échéancier prévu : octobre 2012**)

3.2.2. ÉCOCENTRES

3.2.2.A. Contexte et constatations

Bien que non assujettis au RUE, les écocentres, de par leur nature, gèrent des quantités importantes de MD. Environ 1 100 tonnes de RDD sont récupérées chaque année par la Ville par l'entremise des écocentres.

Les écocentres sont des centres de récupération des matières qui permettent aux citoyens de l'agglomération montréalaise de se départir, entre autres, de leurs RDD.

On trouve sur l'Île de Montréal six écocentres :

- Écocentre de l'Acadie
- Écocentre de Côte-des-Neiges
- Écocentre de Saint-Michel
- Écocentre d'Eadie
- Écocentre de La Petite-Patrie
- Écocentre de Rivière-des-Prairies

Un septième écocentre devrait ouvrir ses portes, d'ici la fin 2011, dans l'arrondissement de LaSalle.

Des ententes sont conclues entre la Ville et des gestionnaires pour la gestion des écocentres ainsi qu'avec des entrepreneurs pour le transport et le traitement, de façon sécuritaire, des RDD. La DEDD, qui relève du SDO, est responsable de l'administration de ces ententes. Elle supervise également le niveau de conformité des fournisseurs à ces dernières.

Bien que les écocentres ne soient pas assujettis au RUE, du fait que les quantités de RDD entreposées sont inférieures aux seuils prescrits, ils sont toutefois soumis à divers règlements et lois portant sur les MD ainsi que sur la santé et la sécurité des travailleurs (p. ex. le règlement provincial sur les matières dangereuses, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*).

Les écocentres sont tous munis d'abris permanents conçus pour recevoir les RDD et d'équipements pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs.

Au cours de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que les plans d'urgence étaient dûment autorisés par les autorités compétentes et que les risques liés aux RDD étaient adéquatement définis et évalués.

Nos travaux de vérification nous ont permis de constater les faiblesses suivantes :

- Aucune évaluation des risques (scénarios normalisés et alternatifs) n'a été effectuée par la Ville afin d'évaluer si, en cas d'accident impliquant des RDD, les conséquences peuvent déborder les limites des écocentres. La proximité de secteurs résidentiels près de certains écocentres augmente les risques et les conséquences en cas d'accident.
- Des plans d'urgence, en cas d'accident impliquant des RDD, sont documentés. Toutefois, ils n'ont pas été approuvés formellement par le SSIM, tel que demandé en vertu du *Code national de prévention des incendies*.
- Bien que des politiques et des procédures opérationnelles existent en ce qui a trait aux RDD, elles ne sont pas toutes documentées et communiquées aux intervenants clés (p. ex. des procédures à respecter par rapport à l'entreposage des MD incompatibles, le maintien de comités en santé et sécurité au travail).
- Les programmes d'inspection, quant au respect des politiques et des procédures de la Ville par les gestionnaires et les entrepreneurs, ne sont pas formalisés et documentés.

En l'absence d'évaluation des risques et de plans d'urgence dûment autorisés, il est difficile de statuer sur le caractère adéquat des mécanismes de contrôle actuels (p. ex. l'efficacité des murs de confinement en cas d'accident, les procédures d'entreposage des RDD incompatibles) ainsi que des mesures en cas d'urgence. Qui plus est, les lacunes observées en ce qui a trait aux politiques et aux procédures ainsi qu'aux programmes d'inspection peuvent avoir pour conséquences le non-fonctionnement et la non-détection de mesures actuellement prévues pour prévenir des accidents.

3.2.2.B. Recommandations

Afin de s'assurer d'une bonne gestion des risques, nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable :

- A) de procéder, en collaboration avec le Service de sécurité incendie de Montréal, à la détermination et à l'évaluation des risques en cas d'accident impliquant des résidus domestiques dangereux (scénarios normalisés et alternatifs);
- B) d'obtenir les autorisations nécessaires des plans de mesures d'urgence des écocentres auprès du Service de sécurité incendie de Montréal.

Afin de s'assurer d'une gestion adéquate des résidus domestiques dangereux, nous recommandons à la Direction de l'environnement et du développement durable de formaliser :

- C) les politiques et les directives de la Ville et de les communiquer rapidement aux gestionnaires;
- D) les activités de supervision auprès des gestionnaires.

3.2.2.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

- A) « Entente pour un mandat d'analyse portant sur l'évaluation des risques liés à la récupération des RDD aux écocentres. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Remise du rapport d'analyse. (Échéancier prévu : mars 2012)

Mise en place des recommandations si nécessaire. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

- B) « Confirmation des autorisations nécessaires des plans des mesures d'urgence avec l'utilisation de l'application PGMUEM pour :

- l'écocentre de l'Acadie; (**Complété**)
- l'écocentre de La Petite-Patrie; (**Complété**)
- l'écocentre de Côte-des-Neiges; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)
- l'écocentre d'Eadie; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)
- l'écocentre de Rivière-des-Prairies; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)

- l'écocentre de Saint-Michel; (**Échéancier prévu : octobre 2011**)
- l'écocentre de LaSalle. (**Échéancier prévu : novembre 2011**)

Procédure complétée pour tous les écocentres. » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

C) « *Le Guide de gestion des écocentres intègre les directives et procédures que doivent respecter les gestionnaires des écocentres. Des mises à jour sont effectuées régulièrement.* (**Échéancier prévu : octobre 2011**)

Rédaction d'une politique de gestion des RDD. » (**Échéancier prévu : décembre 2011**)

D) « *Rédaction de fiches de procédure (activités de supervision).* » (**Échéancier prévu : février 2012**)

3.2.3. PLANS DE MESURES D'URGENCE DANS LES ÉDIFICES MUNICIPAUX

3.2.3.A. Contexte et constatations

Pour se conformer à la réglementation en vigueur, le propriétaire d'un bâtiment a l'obligation d'établir et de maintenir fonctionnel un plan de mesures d'urgence propre à chaque bâtiment visé. Ces mesures consistent, entre autres, en des PSI ainsi qu'en des exercices d'évacuation.

Considérant que certains bâtiments de la Ville ayant fait l'objet de notre vérification ne disposaient pas de PSI dûment autorisés, nous avons voulu nous enquérir de l'état de la situation entourant l'ensemble des bâtiments de la Ville.

Nos travaux de vérification nous ont amenés à examiner le PGMUEM, conçu par la Division sécurité de la Direction des immeubles. Le PGMUEM a été instauré dans le but de gérer et de veiller à la mise à jour des plans de mesures d'urgence des édifices de la Ville et à la tenue d'exercices d'évacuation.

La Division sécurité a comme tâche d'effectuer le suivi du programme, de guider les utilisateurs et d'autoriser certains PSI produits par les unités d'affaires, et ce, conformément à une entente conclue avec le SSIM en 2006. En ce qui concerne les bâtiments où sont utilisées, entreposées et transportées des MD, les PSI doivent obligatoirement être approuvés par le SSIM.

Notre vérification nous a permis de constater que :

- 15 % des édifices de la Ville (172/1161)¹⁶ ont un PSI inscrit au PGMUEM;
- 42 % des PSI figurant au PGMUEM (73/172)¹⁷ sont dûment autorisés et à jour;
- le même constat s'applique pour la documentation des tenues d'exercices d'évacuation.

Selon les renseignements recueillis, ces statistiques pourraient ne pas représenter la situation actuelle. Des PSI documentés et dûment autorisés pourraient exister, mais ne pas avoir été enregistrés dans le PGMUEM. Une telle situation s'explique par le fait que ce programme est offert aux services centraux et aux arrondissements afin de les assister dans la rédaction de leur plan de mesures d'urgence. Ils n'ont toutefois pas l'obligation d'y adhérer.

Par ailleurs, nous avons également constaté que plusieurs unités d'affaires sont engagées dans la conception des PSI (Direction des immeubles, SSIM, services centraux et arrondissements). Cependant, aucune unité n'a été désignée responsable pour s'assurer d'évaluer le degré de conformité de la Ville à la réglementation en vigueur.

Par conséquent, la situation actuelle à l'égard des PSI des bâtiments de la Ville ne lui permet pas de démontrer son niveau de conformité à la réglementation en vigueur.

¹⁶ Données fournies par la Division sécurité de la Direction des immeubles.

¹⁷ *Idem.*

3.2.3.B. Recommandations

Afin de protéger adéquatement la sécurité des employés et de la population en cas d'incendie dans les édifices municipaux, nous recommandons à la Direction générale de désigner une unité d'affaires responsable :

- de veiller au bon fonctionnement d'un système permettant de s'assurer que les services centraux et les arrondissements produisent des plans de mesures d'urgence et entreprennent les démarches nécessaires pour en obtenir les approbations exigées;
- de lui rendre compte périodiquement sur le degré de conformité de la Ville à la réglementation en vigueur à l'égard des plans de mesures d'urgence.

3.2.3.C. Plan d'action de l'unité d'affaires concernée

« La Direction générale désigne la Direction des immeubles du Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles à titre d'unité responsable pour donner les suites appropriées à la recommandation. » (Échéancier prévu : décembre 2012)

4. ANNEXES

4.1. PRINCIPAUX RISQUES D'ACCIDENTS IMPLIQUANT DES MATIÈRES DANGEREUSES

**Tableau A – Principaux risques d'accidents impliquant
 des matières dangereuses, leurs effets et leurs conséquences¹⁸**

Risques	Effets directs	Conséquences possibles sur les personnes selon les circonstances de l'événement
Incendie	Dégagement de chaleur (effet thermique) et de fumée (gaz).	<ul style="list-style-type: none"> • Brûlures • Inhalation de fumée asphyxiante, voire toxique • Décès
Explosion	Création d'une onde de surpression et dégagement de chaleur et de fumée (gaz).	<ul style="list-style-type: none"> • Lésions internes aux poumons et aux tympans • Blessures provenant de la projection de débris • Brûlures • Décès
Émanation toxique	Formation d'un nuage toxique qui se déplace avec le vent en se diluant dans l'air. Ce nuage peut être visible ou non.	<ul style="list-style-type: none"> • Nausées • Irritation des yeux et de la peau • Atteintes aux poumons • Cancers • Décès

¹⁸ Inspiré du *Guide de gestion des risques d'accidents industriels majeurs à l'intention des municipalités et de l'industrie*, CRAIM, édition 2007, p. 60 et de *Matières dangereuses : Savoir quoi faire*, Directeur de santé publique, Gouvernement du Québec, 2008, p. 12.

4.2. APERÇU DE L'ENCADREMENT LÉGAL¹⁹

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (Environnement Canada) et Règlement sur les urgences environnementales (Environnement Canada)

- Déclaration obligatoire des générateurs de risques au-dessus d'un certain seuil, plan d'urgence environnemental mis à l'essai annuellement.

Loi sur le développement durable (MDDEP)

- Elle définit le développement durable pour le Québec.
- Instaure 16 principes pour guider l'action de l'administration publique.
- Engage le gouvernement à adopter une stratégie de développement durable, une seule applicable à tous les ministères et à un nombre important d'organismes.
- Attribue au premier ministre du Québec la responsabilité de déposer la Stratégie gouvernementale de développement durable à l'Assemblée nationale et d'en défendre le bilan aux cinq ans.
- Engage les ministères et les organismes visés à déterminer les actions qu'ils mèneront pour contribuer à l'atteinte des objectifs gouvernementaux de la stratégie et à rendre compte annuellement des résultats de leurs démarches.
- Instaure des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes en matière de développement durable afin de mesurer les progrès accomplis.

Loi sur la qualité de l'environnement (MDDEP)

- Déclaration immédiate de tout déversement au MDDEP.
- Article 22 : « *Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement [...] un certificat d'autorisation.* »
- Évaluation et examen des incidences sur l'environnement de certains projets.

¹⁹ Inspiré du document *Gestion des matières dangereuses résiduelles au Québec*, MDDEP, Gouvernement du Québec, 2005, p. 18.

- Attestation d'assainissement pour les établissements industriels.
- Protection et réhabilitation des terrains.

Règlement sur les matières dangereuses du Québec (MDDEP)

- Décrit les propriétés des MD, les conditions d'entreposage et exige la tenue d'un registre des matières produites ou utilisées.

Loi sur la sécurité civile (2001) (MSP)

- Article 8 : « *Toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe. [...] La déclaration doit décrire l'activité ou le bien générateur de ce risque. Elle doit exposer la nature et l'emplacement de la source du risque, ainsi que les conséquences prévisibles d'un sinistre majeur, notamment le territoire qui pourrait en être affecté. Elle doit également faire état des mesures prises par le déclarant et des autres moyens dont il dispose pour réduire la probabilité ou les conséquences d'un sinistre majeur.* » (En attente d'un règlement du gouvernement du Québec définissant les activités ou les biens générateurs de risques, le temps pour produire la déclaration et les conditions selon lesquelles les renseignements exigés doivent être fournis).
- Article 133 : « *Une poursuite pénale pour une infraction à l'article 8 [...] dont l'application relève d'une municipalité locale peut être intentée par la municipalité.* »
- Les autorités régionales ont la responsabilité de concevoir un schéma de sécurité civile (le projet de schéma doit être produit deux ans après l'avis du ministre demandant d'établir un schéma).
 - Ce schéma doit fixer des objectifs de réduction des vulnérabilités aux risques de sinistres majeurs ainsi que les actions nécessaires pour les atteindre.
- Cette loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres. Cette protection devrait être assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d'intervention en cas de sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l'événement.

Loi sur la sécurité incendie (MSP)

- Les autorités régionales ont la responsabilité de concevoir un schéma de couverture de risques :
 - Il doit contenir, entre autres, le recensement, l'évaluation et le classement de ces risques;
 - Pour chaque catégorie de risques répertoriée, il doit inclure des objectifs de protection optimale contre les incendies et les actions à prendre pour atteindre ces objectifs.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (MAMROT²⁰)

- Les autorités locales et régionales peuvent désigner les immeubles et les activités humaines qui génèrent des contraintes majeures pour l'occupation du sol et régir cette occupation comme il convient.
- Les municipalités locales peuvent, de leur propre chef et pour des raisons de sécurité et de santé publique ou de bien-être général, régir ou prohiber, par des règlements de zonage et de lotissement, les usages du sol, les constructions, les ouvrages ou les opérations cadastrales à proximité d'un immeuble ou d'une activité qu'elles reconnaissent comme étant une source de contraintes majeures.
 - Une contrainte est dite majeure lorsqu'une situation dépasse toute limite d'acceptation sociale.
 - Il existe deux types de contraintes majeures :
 - Une nuisance (fumée, poussière, odeur, vapeur, gaz, radiation, bruit) tellement importante que ses répercussions sur le bien-être des citoyens, sur leur santé et leur sécurité, entraînent, à une certaine distance de la source, un dommage permanent et continu (il ne s'agit pas d'inconvénients ou de désagréments temporaires);
 - Un risque pour la sécurité ou la santé des citoyens lorsqu'il y a risque d'accident impliquant des conséquences graves (le risque se définit comme l'évaluation du danger compte tenu de la probabilité d'occurrence de l'événement redouté et de la gravité de ses conséquences).

²⁰ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

- Lorsque le schéma d'aménagement et de croissance mentionne des sources de contraintes anthropiques et des règles minimales, les municipalités doivent assurer leur mise en application par le processus de conformité.

Loi sur la santé et la sécurité du travail (LSST)

- Cette loi oblige tout employeur à assurer la sécurité et l'intégrité physique de ses employés.
- La majorité des industries sont contraintes de mettre en œuvre un programme de prévention et également de respecter des règlements d'application plus détaillés.
- Les entreprises sont soumises à des inspections par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et doivent de plus souscrire au régime d'assurance des accidents du travail également administré par la CSST.

Loi sur les compétences municipales (MAMROT)

- Toute municipalité a compétence dans le domaine de l'environnement et peut adopter des règlements en la matière.

Règlement 2001-9 – Règlement sur le rejet des eaux usées dans les ouvrages d'assainissement et dans les cours d'eau et sur la délégation de son application (Communauté métropolitaine de Montréal, appliqué par la Ville de Montréal)

- Interdiction de rejeter ou de permettre le rejet, dans un réseau d'égout ou dans un cours d'eau, de liquides contenant des MD.
- Prévoit les mesures de contrôle et les dispositions pénales en cas d'infraction et l'obligation de permis.
- Ce règlement sera remplacé par le règlement 2008-47 sur l'assainissement des eaux et le règlement RCG 08-041 lié aux rejets dans les ouvrages d'assainissement sur le territoire de l'agglomération de Montréal. Ces règlements entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2012.
 - Obligation de déclaration en cas de déversements accidentels.

Règlement 2001-10 – Règlement sur les rejets à l'atmosphère et sur la délégation de son application (Communauté métropolitaine de Montréal, appliqué par la Ville de Montréal)

- Interdiction de rejeter dans l'air des MD.
- Prévoit les mesures de contrôle et les dispositions pénales en cas d'infraction et l'obligation de permis.

Règlement RRVM²¹ c. M-3 – Règlement prévoyant certaines mesures relatives à la prévention des incendies et à la sécurité publique (Ville de Montréal)

- Permet au SSIM de la Ville de vérifier la conformité des bâtiments existants et de toute construction ou installation afin de prévenir des incendies et, à cette fin, a le pouvoir d'émettre des avis de non-conformité.
- Le SSIM a compétence sur le plan de l'entreposage et de la manutention des MD.

Règlement RRVM c. P-5.1 – Règlement sur la prévention des incendies (Ville de Montréal)

- Code de prévention des incendies qui s'applique à la Ville.

²¹ Règlements refondus de la Ville de Montréal.