



Projet de loi 50 :

Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire
19 mars 2024



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertise leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant

tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
1. Une relation à sens unique : obligations des municipalités et des MRC.....	5
1.1. Imposition d’une démarche irréalisable sans un ajout de ressources	7
1.2. Reddition de comptes	10
1.3. Structure de coordination gouvernementale : mieux soutenir les élus dans les situations de mesures d’urgence.....	11
2. Faciliter l’accès à l’aide après sinistre	12
2.1. Fragiliser encore plus les municipalités déjà éprouvées	12
2.2. Enjeux d’exonération	14
3. Lois sur les centres de communication d’urgence	15
4. Une meilleure réponse face aux incendies de forêt	15
5. Modification à la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme relative à la délivrance des permis; un temps d’arrêt et une analyse s’imposent	17
Conclusion.....	20
Résumé des recommandations.....	22

La Fédération québécoise des municipalités souhaite remercier l’Association des directeurs municipaux du Québec (« ADMQ ») et l’Association des directeurs généraux des MRC du Québec (« ADGMRCQ »), qui ont collaboré aux travaux et à la rédaction de ce mémoire.



INTRODUCTION

Ces dernières années, le Québec a été le théâtre de nombreux sinistres importants, particulièrement sur le plan des catastrophes naturelles. On n'a qu'à penser aux incendies de forêt sans précédent de l'été 2023, du glissement de terrain de Rivière-Éternité ou encore à l'inondation dans la région de Charlevoix, pour ne nommer que les plus récents. Les dérèglements majeurs de la nature causés principalement par les changements climatiques sont portés à s'accroître, malheureusement et inévitablement. Chacune de ses catastrophes, souvent naturelles, mais parfois liées à l'activité humaine, entraîne d'importantes conséquences pour la population qui les subit; des dommages matériels certes, mais aussi parfois des pertes de vie humaine. Il ne faut pas non plus mettre de côté des événements moins spectaculaires, mais qui peuvent avoir des impacts importants sur la sécurité civile : les tempêtes hivernales, les tempêtes de vent, les épisodes de verglas entraînant des pannes électriques.

La FQM, à travers ses membres, comprend la nécessité de mettre à jour la *Loi sur la sécurité civile* qui date de 2001 afin qu'elle soit plus en phase avec l'accroissement des risques de sinistres et les rôles et responsabilités des élus locaux. En revanche, la FQM ne peut accepter certaines dispositions du projet de loi, en particulier la relation à sens unique entre le gouvernement et les gouvernements de proximité contenue dans le projet de loi et l'absence de ressources humaines et financières pour accompagner les municipalités dans leurs nouvelles obligations. Nous nous interrogeons également sur la portée de la modification proposée à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. C'est donc principalement sur ces aspects que nous nous pencherons dans ce mémoire.

Ainsi, les deux premières parties de ce mémoire porteront sur les démarches de gestion des risques de sinistre et tout ce qui est imposé aux municipalités en termes de nouvelles obligations. Il sera aussi question des conséquences néfastes que risque d'entraîner une non-conformité à la démarche prescrite, un scénario connu que nous ne souhaitons pas voir répéter. Cet exercice servira encore une fois à sensibiliser le gouvernement envers les réalités vécues par les municipalités québécoises. Nous tâcherons de vous illustrer en quoi certaines propositions du projet de loi passent difficilement le cap de la faisabilité.

Nous profiterons ensuite de l'opportunité qui nous est offerte pour réitérer nos demandes en matière de soutien aux élus dans les situations nécessitant des mesures d'urgence, à travers ce qui est proposé par le législateur dans ce projet de loi. Pour la FQM, une juste représentation du monde municipal aux tables décisionnelles est un incontournable lors de l'application de mesures d'urgence et l'accès aux aides financières du gouvernement doit être à la fois facilité, mais aussi accéléré.



L'enjeu de l'accès aux aides financières après sinistre est un autre sujet de préoccupation pour la FQM. Le projet de loi tel qu'il est présenté risque d'entraîner de grandes injustices chez les municipalités qui font preuve d'exemplarité.

Nous ferons part de nos commentaires sur les autres modifications qu'apporte ce projet de loi : les modifications à la loi sur les centres d'appels d'urgence, le transfert de la Société de protection contre les feux de forêt, la SOPFEU, au ministère de la Sécurité publique et la modification importante proposée à la Loi sur l'aménagement et l'Urbanisme.

Comme à l'habitude, la FQM poursuit l'objectif de vous livrer le portrait le plus juste quant aux impacts qu'entraînent les projets de loi et règlements pour les municipalités québécoises afin que vous puissiez rendre les décisions en toute connaissance de cause. Nous remercions les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de nous offrir la possibilité de vous faire part du point de vue de la FQM. Compte tenu de l'importance de ce qui est en jeu ici, c'est-à-dire la prévention et la réponse des autorités civiles en cas de sinistres, et considérant que les municipalités sont les premières visées par le projet de loi, votre écoute et votre attention sont d'autant plus précieuses.

1. UNE RELATION À SENS UNIQUE : OBLIGATIONS DES MUNICIPALITÉS ET DES MRC

La première partie de ce mémoire aborde le rôle des MRC et des municipalités locales dans la nouvelle Loi sur la sécurité civile, telle que proposée par le projet de loi 50. La municipalité constitue la première ligne lorsque survient un sinistre, qu'il soit d'ordre météorologique ou causé par l'activité humaine. Le fait est que par sa proximité à la fois avec les lieux physiques de la catastrophe et avec le citoyen, c'est vers la municipalité que se tournera d'abord ce dernier en quête de secours et de solutions lors de situation d'urgence. C'est aussi la municipalité qui est la plus à même de réagir en premier et de prendre les décisions urgentes qui protégeront sa population. Advenant le manque de ressources, la municipalité se tournera vers sa voisine ou encore la MRC, souvent mieux organisée pour faire face aux sinistres. Nous sommes en accord avec la nécessité que tous les acteurs doivent être mobilisés et que dans un monde idéal, les ressources soient optimisées en situation de mesures d'urgence. C'est l'objectif global du projet de loi 50 et nous le comprenons.

En revanche, la FQM soulève certaines problématiques au niveau de l'applicabilité réelle d'articles du projet de loi dans sa mouture actuelle. En effet, les responsabilités et obligations introduites dans la nouvelle loi vont des paliers locaux et régionaux vers le gouvernement, sans que rien ne soit demandé en retour à ce dernier.



Le projet de loi fait effectivement mention des responsabilités et obligations du ministre par rapport à sa propre démarche de gestion des risques de sinistre au niveau québécois, mais à aucun endroit il n'est question de ce que les autorités gouvernementales québécoises entendent mettre en place pour seconder les municipalités locales et régionales dans la gestion des mesures d'urgence en cas de sinistre. Cet élément seul fait en sorte que la FQM ne peut donner son aval au projet de loi 50 tel qu'il est présenté.

Nous tenons à rappeler au gouvernement la résolution que nos membres ont lors de notre dernier congrès :

De mettre à jour les méthodes de communications et de diffusion des informations disponibles entre les différents paliers de gouvernance pour que celles-ci soient plus efficacement assimilées sur le terrain;

- *D'intégrer les MRC lors de la collecte et la diffusion d'information sur le terrain de manière que l'information disponible soit la meilleure et la plus uniforme possible;*
- *D'intégrer systématiquement des élus municipaux et leurs officiers dans les rencontres de l'Organisation régionale de la sécurité civile (ORSC) lorsque l'état d'urgence est déclaré dans une ou plusieurs municipalités;*
- *D'investir rapidement dans les mises à niveau nécessaires des infrastructures de distribution électrique et de télécommunications pour que celles-ci soient plus résilientes aux événements climatiques extrêmes.*

Les éléments qui y sont développés sont le fruit d'observations et de réflexions de nos membres lors de sinistres vécus au cours de l'année dernière. Le message est clair : nos membres ont eu à agir lors de sinistres et la réponse des autorités de la sécurité civile n'a pas été à la hauteur, surtout en ce qui concerne la communication. Or, comme mentionné précédemment, le projet ne contient aucune obligation des autorités gouvernementales envers les gouvernements de proximité, ce qui nous déçoit. Nous demanderons donc des modifications au projet de loi à ce chapitre.

Ainsi, nous expliquerons en quoi les articles 7 à 10 représentent de gros enjeux pour les membres de la FQM. Ensuite, nous aborderons l'enjeu de la reddition de compte, pour terminer sur l'importance d'avoir des représentants des municipalités aux tables décisionnelles lors de mesures d'urgence, au grand bénéfice de tous les citoyens.



1.1. IMPOSITION D'UNE DÉMARCHE IRRÉALISABLE SANS UN AJOUT DE RESSOURCES

La section II de la nouvelle loi sur la sécurité civile que le projet de loi 50 met en place, intitulée « Gestion des risques de sinistre » comporte beaucoup d'éléments qui passent difficilement le test de la réalité pour les municipalités locales et les municipalités régionales de comté. Et ce n'est nullement par manque de volonté ou par refus de faire de la sécurité civile une priorité.

Au contraire, les élus et gestionnaires des petites municipalités sont des spécialistes de la débrouillardise et de réels experts lorsqu'il est question de « faire plus avec moins ». Ils sont très conscients de la vulnérabilité grandissante de la société, car ce sont eux qui sont aux premières loges pour assister à tous les aléas, quels qu'ils soient, qui entraînent de la détresse humaine.

Le projet de loi oblige les municipalités locales « à mettre en place une structure de coordination de la sécurité civile chargée de la gestion des risques de sinistre et de la coordination de la réponse aux sinistres sur son territoire, sous l'autorité d'un coordonnateur municipal de la sécurité civile qui doit adopter un plan de sécurité civile »¹. « Elle doit, de plus, adopter un plan de sécurité civile dans lequel sont notamment consignées des mesures de préparation générale pour répondre à un sinistre ou à son imminence, dont des procédures d'alerte de sa population et de mobilisation des ressources »².

Parallèlement à ce qui est demandé aux municipalités locales, les articles 8 et 9 de la nouvelle loi introduisent l'obligation, cette fois au niveau de la MRC, de réaliser une démarche de gestion des risques de sinistre, selon un processus d'amélioration continue. Cette démarche doit prendre en compte les changements climatiques. Elle compte plusieurs étapes et exige la collaboration étroite des municipalités locales qui devront fournir des informations, des ressources (le cas échéant) et devront transmettre à la MRC les renseignements et documents nécessaires. Finalement, un plan régional de résilience aux sinistres devra être adopté et ses mesures mises en place par la MRC. Le projet de loi est toutefois silencieux quant aux partages de responsabilités entre la MRC et les municipalités locales et ce manque de clarté quant au rôle des MRC est problématique.

L'article 9 indique que « chaque municipalité régionale doit adopter un plan régional de résilience aux sinistres dans lequel sont consignées les mesures planifiées dans le cadre de la démarche de gestion des risques de sinistre et mettre en place celles dont elle est responsable, le cas échéant ».

¹ Projet de loi 50 : article 7 de la nouvelle Loi sur la sécurité civile.

² *Ibidem*.



L'article 10 accorde au gouvernement le pouvoir de déterminer par règlement *les obligations et les pouvoirs des autorités municipales relatifs à la réalisation de la démarche de gestion des risques de sinistre, du plan régional de résilience aux sinistres et du plan de sécurité civile, la procédure et les autres conditions applicables à leur réalisation ainsi que le contenu des plans.*

Bien qu'on nous ait expliqué que le ministère désire discuter de ces éléments avec ses partenaires, la FQM demande au gouvernement de rendre publics ses orientations et le contenu de ce projet de règlement avant l'adoption du projet de loi. Ce règlement sera important et nous considérons essentiel d'en connaître la teneur pour bien évaluer les implications réelles du projet de loi.

Les objectifs poursuivis par l'exercice de mettre en place une démarche de gestion des risques de sinistre servent à offrir une réponse optimale en cas de crise. Malheureusement, les municipalités ne sont pas toutes outillées de manière égale. Les renseignements sont parfois difficiles à obtenir et la collaboration est loin d'être toujours acquise. La démarche que le gouvernement souhaite que les MRC mettent en place est complexe et demande de la recherche, compilation, analyses et beaucoup d'échanges avec chacune des municipalités de son territoire. Faut-il encore une fois rappeler l'enjeu de la disponibilité des ressources? Que ce sont souvent les mêmes personnes qui sont mises à contribution? Et qu'advient-il si, dans une MRC donnée, la démarche de gestion des risques de sinistre est ralentie par 1 ou 2 municipalités qui ont plus de difficulté à fournir leurs renseignements ou sont moins enclines à vouloir collaborer, même si elles y sont contraintes? Toutes les autres municipalités de la MRC seront-elles pénalisées? Le risque de voir se répéter les scénarios auquel on assiste dans les schémas de couverture de risques est réel. Et on y reviendra plus tard, mais le projet de loi indique clairement qu'il y a des conséquences pour une MRC qui n'a pas réalisé sa démarche et elles ne sont pas des moindres.

L'ampleur de ce qui est demandé aux municipalités, qui en font déjà beaucoup avec très peu de moyens, est importante, mais nulle part dans le projet de loi, on ne retrouve un passage qui explique les obligations ou responsabilités du ministère envers les municipalités locales et régionales. Nous l'avons déjà mentionné précédemment, le projet de loi est silencieux en ce qui concerne nos demandes inscrites dans la résolution adoptée lors de notre assemblée générale de la fin septembre 2023. Et, nous le soulignons, aucune somme nouvelle n'est prévue par le gouvernement du Québec afin de soutenir les efforts des municipalités dans la réalisation de cette démarche.

Dans le mémoire présenté au conseil des ministres, il est mentionné qu'un « soutien financier serait nécessaire pour permettre aux municipalités et aux municipalités régionales de s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités »³.

³ Mémoire au conseil des ministres, 16 janvier 2024, p.21.



Or, ce soutien est carrément absent et le monde municipal est en droit de se questionner à la suite de la lecture du budget du 12 mars dernier. En effet, nous sommes en droit de nous demander si on n'assiste pas actuellement au premier transfert de responsabilités sans ressources alors que l'encre utilisée pour la signature de l'Entente de réciprocité est à peine sèche.

Le mémoire parle tout au plus vaguement de la possibilité que l'argent vienne de programmes déjà existants et de paramètres à évaluer⁴.

Au moment où le gouvernement verse 127 M\$ aux MRC pour la préparation de plans climat, l'absence d'engagement budgétaire concret nous inquiète au plus haut point, particulièrement dans le contexte où les municipalités en ont déjà plein les bras avec tous les règlements et obligations légales déjà en place. Pour les membres de la FQM, cette situation est inacceptable.

Aussi, la FQM demande au ministre de modifier son projet de loi pour que les articles décrivant les nouvelles responsabilités imposées aux municipalités et aux MRC aient force de loi seulement lorsque les ressources financières et humaines suffisantes auront été confirmées.

Recommandation 1

Que le gouvernement s'engage à reporter la mise en vigueur des articles de son projet de loi décrivant les nouvelles responsabilités imposées aux municipalités et aux MRC (articles 7, 8 et 9 de la loi telle qu'éditée) jusqu'à la confirmation de l'ajout de ressources financières et humaines suffisantes.

Recommandation 2

Que le projet de loi précise les attentes envers les MRC et le rôle que ces dernières doivent jouer dans la démarche de gestion des risques de sinistre.

⁴ « Une évaluation plus détaillée de ce soutien devrait toutefois être évaluée selon les paramètres du règlement à venir. Le financement s'y rattachant pourrait provenir de programmes existants du gouvernement du Québec ». Mémoire au conseil des ministres, 16 janvier 2024, p. 21



1.2. REDDITION DE COMPTES

La reddition de compte est devenue une question sensible dans le monde municipal. C'est pourquoi la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec, en collaboration avec l'Association des directeurs municipaux du Québec (« ADMQ ») et l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (« ADGMQ »), ont déposé une proposition de démarche visant à sensibiliser les différents ministères à la problématique des trop nombreuses redditions de comptes et autres obligations réglementaires qui incombent aux gestionnaires municipaux. Cette initiative commune découle de l'Entente de réciprocité signée le 13 décembre dernier. L'enjeu est de taille, car chacun des ministères et organismes gouvernementaux est convaincu que les demandes faites aux municipalités sont justifiées, claires et toutes simples à réaliser. Or, ils oublient la plupart du temps qu'ils ne sont pas seuls et que les multiples demandes s'accumulent sur le bureau souvent d'une seule personne ou encore d'une toute petite équipe.

Or, nous devons féliciter le ministre pour l'attention portée et sa volonté manifeste de ne pas venir complexifier davantage la gestion de nos membres. En effet, le projet de loi vient assouplir les modalités d'application de la déclaration d'urgence pour les municipalités, faisant d'une part passer de 5 à 10 jours la durée maximale possible et retirant l'obligation de faire une demande au ministre pour la renouveler. La demande au ministre est remplacée par un rapport public justifiant les pouvoirs extraordinaires dont la municipalité se sera prévaluée, dans les six mois suivant la fin du sinistre. Nous saluons l'extension du délai offert aux municipalités.

Le rapport public devra être publié sur le site web de la municipalité, « après en avoir extrait, s'il y a lieu, tout renseignement susceptible de compromettre la sécurité d'installations, d'infrastructures, d'équipements ou de tout autre type de biens »⁵. Il devra comporter la date, l'heure, la durée de l'état d'urgence, la nature du sinistre et les pouvoirs extraordinaires que la municipalité se sera octroyés. Il devra aussi expliquer en quoi « les règles habituelles de fonctionnement étaient insuffisantes pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes »⁶.

Il est déjà prévu que la municipalité qui fait face à un sinistre et qui a déployé les mesures consignées dans son plan de sécurité civile fasse rapport à la MRC et au ministre dans les six mois suivant le déploiement des mesures en question. Aussi, nous comprenons que la municipalité n'aura qu'un seul rapport à préparer et l'utiliser pour tous les intervenants afin de répondre aux nouvelles exigences du projet de loi.

⁵ Projet de loi 50 : article 26 de la nouvelle Loi sur la sécurité civile

⁶ *Ibid.*



1.3. STRUCTURE DE COORDINATION GOUVERNEMENTALE : MIEUX SOUTENIR LES ÉLUS DANS LES SITUATIONS DE MESURES D'URGENCE

Le projet de loi vient consacrer le rôle des municipalités à titre de premières autorités responsables de la protection des personnes et des biens sur leur territoire. Les élus municipaux et les MRC sont des partenaires incontournables pour l'administration de l'état d'urgence sur le terrain et ils sont les experts de leurs milieux, dont le savoir doit être mobilisé et mis à contribution.

Ces dernières années, lors d'événements ayant entraîné la déclaration d'état d'urgence locale, certaines lacunes communicationnelles ont pu être observées par les élus, entre les deux paliers de gouvernement. La FQM croit que le monde municipal a toutes les qualités pour jouer le rôle de facilitateur dans les actions entreprises par le gouvernement dans le cadre de sinistres de toute sorte.

Forte de l'expérience vécue par certains de ses membres ces dernières années, la FQM a déposé des demandes précises évoquées précédemment auprès des autorités ministérielles de la sécurité civile. De manière générale, nous sommes d'avis que les méthodes de communication et de diffusion des renseignements disponibles entre les différents paliers de gouvernance doivent être revues. Plus précisément, nous demandons d'intégrer systématiquement les principaux dirigeants des MRC dans les rencontres de l'Organisation régionale de la sécurité civile (« ORSC ») lorsque l'état d'urgence est déclaré dans une ou plusieurs municipalités.

La FQM est déçue de constater qu'aucune de ses demandes n'a été prise en considération dans le projet de loi. Aucune modification n'a été faite aux structures de coordination gouvernementale. Nous profitons donc de cet exercice pour réitérer nos demandes faites au ministre et lui offrons notre collaboration afin de déterminer qui, du monde municipal, serait le plus à même d'offrir la meilleure représentation et de s'assurer de la fluidité et des renseignements à transmettre à la population et définir plus spécifiquement quel rôle et responsabilités il serait attendu de ce dernier.

Recommandation 3

Que les principaux dirigeants des MRC soient intégrés systématiquement dans les rencontres de l'ORSC lorsque survient un sinistre qui nécessite de déclarer l'état d'urgence locale.



2. FACILITER L'ACCÈS À L'AIDE APRÈS SINISTRE

Il a précédemment été question de la collaboration entre les représentants du monde municipal et les autorités gouvernementales lors des situations entraînant la mise en place de mesures d'urgence. Plusieurs membres de la FQM, dans les dernières années, se sont retrouvés dans des situations critiques où ils ont eu à déclarer l'état d'urgence et mettre en place des mesures d'urgence.

Une fois la situation de crise résolue, il y a l'étape de l'après-sinistre : il faut nettoyer, réparer, remettre en place. Le gouvernement du Québec offre des aides financières pour soutenir les efforts des municipalités. Nous avons constaté que bon nombre de nos membres ont souvent eu maille à partir avec le gouvernement avec l'aide après sinistre. La collaboration a souvent été difficile et les élus se sont sentis laissés à eux-mêmes lors de cette étape tout de même cruciale dans le retour à la vie normale.

2.1. FRAGILISER ENCORE PLUS LES MUNICIPALITÉS DÉJÀ ÉPROUVÉES

Alors que la FQM souhaite voir s'accélérer le versement des aides financières et rendre l'accès plus facile pour les municipalités aux programmes d'accompagnement après sinistre, le projet de loi ajoute une condition liée à la démarche de gestion des risques de sinistre qui nous paraît tout à fait déraisonnable et inéquitable. Encore une fois, l'exemple des schémas de couverture de risques nous vient à l'esprit, et personne, en langage familier, ne souhaite voir le scénario se répéter.

L'article 65 de la nouvelle loi indique qu'« aucune aide financière ni indemnité ne peut être versée à une autorité municipale qui est en défaut de respecter les obligations prescrites par la présente loi ou par d'autres lois en lien avec la sécurité civile ». Justement, dans la nouvelle loi telle qu'éditée, la réalisation de la démarche de gestion des risques de sinistre est une activité à caractère obligatoire, tout comme l'adoption d'un plan de sécurité civile, d'un plan de résilience ou d'autres dispositions légales de la nouvelle loi.

Certains répondront que le ministre peut accorder un délai, qu'il fixe, afin de permettre à l'autorité municipale prise en défaut de remédier à la situation. Nous connaissons toutes les difficultés liées à la réalisation d'une démarche par la MRC, la comparaison avec les schémas de couverture de risques étant tout à fait appropriée: les exercices d'optimisation de ressources, qu'elles soient matérielles ou humaines, demandent une grande collaboration de la part de tous les acteurs impliqués.

Cela prend du temps, des ressources dédiées à la collecte de données, à leur compilation, à la production de la démarche même, à la négociation de l'adhésion de toutes les parties prenantes à la démarche, etc.



Ce sont les mêmes municipalités et les mêmes MRC qui devront accomplir la démarche proposée par le projet de loi. Par ailleurs, le retrait d'aide financière et d'indemnité pourrait avoir pour conséquence d'exposer la municipalité et la MRC à des poursuites de ses citoyens dans ce genre de situation, ce qui ajouterait un fardeau important, voire injustifiable, pour les gouvernements de proximité.

En conséquence, ce sont les municipalités qui collaborent le mieux à la démarche qui se verront invariablement pénalisées par celles qui, pour une raison ou pour une autre, ont plus de difficulté à remplir leurs engagements en termes de participation à la réalisation de la démarche. En cela, le projet de loi contribuera à notre avis à fragiliser davantage la situation financière des municipalités peinant à se sortir d'une crise. Aussi, nous demandons de modifier le projet de loi pour que les municipalités qui ont participé à la démarche de gestion des risques de sinistres ne soient pas pénalisées si celle-ci n'est pas complétée au niveau de la MRC.

Recommandation 4

Que les municipalités qui ont participé à la démarche de gestion des risques de sinistre ne soient pas pénalisées si la démarche n'est pas complétée au niveau de la MRC et qu'elles aient accès aux aides financières et programmes d'accompagnement d'après sinistre.

Par ailleurs, la publication prochaine d'un nouveau cadre de gestion des zones inondables, comme prévu au Plan de protection du territoire face aux inondations, et progressivement de nouvelles cartographies des zones inondables, aura assurément un impact sur les scénarios de gestion des risques de sinistres et pourrait nécessiter une révision substantielle des plans de sécurité civile. Il nous apparaît nécessaire que ces démarches soient arrimées pour éviter de pénaliser les municipalités et les MRC face à cet important changement en regard de la gestion des zones inondables.

Recommandation 5

Que le gouvernement s'assure de l'arrimage du projet de loi avec les changements attendus en regard de la gestion des zones inondables considérant l'impact anticipé sur les scénarios de gestion de risques de sinistres et les plans de sécurité civile afin d'éviter de pénaliser les MRC et les municipalités.



2.2. ENJEUX D'EXONÉRATION

La nouvelle loi sur la sécurité civile introduit le fait qu'une personne « mobilisée en application de mesures établies en vertu de la présente loi ou dont les services ont été requis ou acceptés pour répondre à un sinistre (...) » est « réputée être une préposée de l'autorité sous laquelle est placée »⁷. À ce titre, elle fait l'objet d'une exonération de responsabilité « pour le préjudice qui peut résulter d'un acte accompli ou omis par cette personne, à moins que ce préjudice ne soit dû à sa faute lourde ou intentionnelle »⁸. Il en va de même pour l'autorité (en l'occurrence la municipalité) de qui elle est la préposée et qui a déployé des mesures d'urgence.

Le premier alinéa de l'article 85 ne nous pose aucun problème, bien au contraire. En revanche, le deuxième alinéa, qui rapporte à la réalisation obligatoire de la démarche, comporte un enjeu majeur pour la personne qui a prêté main-forte aux autorités municipales. Pour le résumer, il y est écrit que l'autorité municipale et par conséquent, le citoyen présumé en faire partie comme prévu à l'article 84, ne peut bénéficier de l'exonération prévue au premier alinéa dans le cas d'un sinistre si la démarche de gestion des risques de sinistre n'a pas été complétée, si le plan prévu par la présente loi n'a pas été adopté. Cela nous paraît grandement déraisonnable lorsque l'on pense à toutes les conséquences qu'une telle disposition peut entraîner pour une municipalité et le citoyen qui a prêté main-forte à sa communauté.

Nous demandons au gouvernement qu'il module son projet de loi afin d'offrir aux municipalités qui ont coopéré à la démarche, même si celle-ci n'est pas terminée, la même protection en matière d'exonération. Des critères d'accessibilité pourraient être proposés, tout au long de la réalisation de la démarche, afin que les municipalités exemplaires ne soient pas pénalisées lorsqu'une situation se complexifie.

Recommandation 6

Que les municipalités qui ont participé à la démarche de gestion des risques de sinistre de même que le citoyen ayant prêté main forte puissent bénéficier de la même protection en matière d'exonération que les municipalités faisant partie d'une MRC dont la démarche est complétée.

⁷ Projet de loi 50 : article 84 de la nouvelle loi.

⁸ Projet de loi 50 : article 85 de la nouvelle loi.



3. LOIS SUR LES CENTRES DE COMMUNICATION D'URGENCE

Le cœur du projet de loi 50 est l'édiction de la nouvelle loi sur la sécurité civile. Dans la même foulée, le projet de loi sert à constituer la loi sur les centres de communication d'urgence, faisant d'eux l'objet d'une loi à part entière.

La FQM ne souligne aucun enjeu particulier en ce qui a trait aux ajustements faits dans la proposition de la nouvelle loi sur les centres de communication d'urgence, tirés de l'expérience vécue par ces derniers. Nous souhaitons tout de même soumettre une préoccupation qui est grandissante et liée à l'emploi des nouvelles technologies.

Il a été rapporté dans les derniers mois que des individus en situation d'urgence ont contacté le 9-1-1 et n'ont pas été en mesure de se faire répondre en français, l'appel ayant été dirigé vers un centre de communication en Ontario. Les conséquences auraient pu être dramatiques. La FQM est consciente que l'enjeu peut être d'ordre technologique, mais il est inconcevable qu'un citoyen qui contacte les services d'urgence ne soit minimalement pas en mesure de se faire comprendre. Nous demandons au gouvernement de suivre cette problématique avec toute l'attention prioritaire qu'elle mérite.

Recommandation 7

Que le gouvernement s'assure que les citoyens qui composent le 9-1-1 obtiennent une réponse immédiatement en français lorsqu'ils se situent au Québec.

4. UNE MEILLEURE RÉPONSE FACE AUX INCENDIES DE FORÊT

La refonte de la loi sur la sécurité civile a notamment été rendue nécessaire à la suite des nombreux événements liés aux changements climatiques des dernières années. Il devient impératif d'outiller les autorités compétentes afin d'être en mesure de répondre de manière optimale lorsque survient une situation d'urgence allant jusqu'à mettre en péril des vies humaines.

Il est difficile de parler de changements climatiques et de grands bouleversements sans évoquer la saison de feux de forêt sans précédent que le Québec et le Canada ont connue en 2023. Des communautés entières ont dû être évacuées par précaution, des territoires de villégiature ont été mis en péril et malheureusement, les premières informations nous laissent entrevoir une autre année difficile en 2024. Il est donc cohérent que le ministre de la Sécurité publique hérite de la problématique de la gestion des feux de forêt et que ces derniers passent sous la responsabilité des spécialistes des incendies du gouvernement du Québec.



Le projet de loi 50 vient donc transférer au ministre de la Sécurité publique « le pouvoir de désigner un organisme de protection contre les incendies de forêt et élargit la charge de cet organisme à la protection des communautés et des infrastructures stratégiques »⁹.

La FQM accueille d'un bon œil le transfert de la responsabilité de la Société de protection contre les feux de forêt, la SOPFEU, au ministre de la Sécurité publique. L'expérience de l'été dernier a démontré la nécessité d'améliorer la capacité d'action de la SOPFEU pour lui permettre de faire face aux futures crises similaires. Tel qu'expliqué dans le mémoire au conseil des ministres, l'objectif de ce transfert permettra de « centrer davantage sur la protection des communautés et des infrastructures stratégiques face aux incendies de forêt »¹⁰, ce à quoi la FQM ne peut qu'agréer. À ce chapitre, tout comme nos membres de l'Outaouais et des Laurentides, nous ne comprenons toujours pas le bien-fondé de la fermeture de la base de la SOPFEU de Maniwaki. Cette base avait pour but de protéger et desservir l'ouest du Québec et nous croyons essentiel que le gouvernement reconsidère sa décision. Le transfert de responsabilité du ministère des Ressources naturelles vers le ministère de la Sécurité publique constitue probablement la meilleure occasion pour rouvrir la base de la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau.

Nous demandons maintenant au gouvernement de s'assurer que le financement de la SOPFEU soit en équation avec les besoins grandissants compte tenu de l'accroissement des risques de feux de forêt de grande ampleur, liés aux changements climatiques. Par-dessus tout, il est impératif que le gouvernement s'assure que l'ensemble du territoire est bien desservi.

Recommandation 8

Que le gouvernement s'assure que le financement de la SOPFEU soit en adéquation avec les besoins grandissants considérant l'accroissement des risques de feux de forêt amplifiés par les changements climatiques. Par la même occasion, qu'il reconsidère la décision de fermer la base de Maniwaki et s'engage à la rouvrir.

⁹ Projet de loi 50 : p. 4

¹⁰ Mémoire au conseil des ministres : p. 15



5. MODIFICATION À LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME RELATIVE À LA DÉLIVRANCE DES PERMIS; UN TEMPS D'ARRÊT ET UNE ANALYSE S'IMPOSENT

Le projet de loi 50 prévoit modifier la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (« LAU ») par l'ajout d'un article quant à la délivrance des permis. Cette modification soulève d'importantes préoccupations.

L'article 3 du projet de loi 50 propose d'insérer, après l'article 145.43 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), un nouvel article, soit l'article 145.44 qui stipule ceci :

« 145.44. Malgré toute autre disposition, le conseil d'une municipalité doit suspendre la délivrance d'un permis ou d'un certificat lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que les usages, activités, constructions ou ouvrages projetés doivent être régis ou prohibés, pour des raisons de sécurité publique, par un règlement pris en vertu de la présente loi.

Si un règlement à cet effet n'est pas adopté dans les 12 mois suivants la demande, le permis ou le certificat est délivré dans la mesure où la demande est conforme aux normes en vigueur au moment où elle a été soumise.

Le fait que la demande de permis ou de certificat ait été soumise avant que les motifs ne soient connus n'empêche pas l'application du premier alinéa. ».

Ainsi, cette disposition « obligerait par exemple une municipalité qui reçoit une demande de permis dans un lieu qu'elle croit potentiellement exposé à un risque, mais qui n'est pas déjà désigné à titre de zone de contraintes et qui n'est pas régi en ce sens, à suspendre l'émission du permis pour une période maximale d'un an, le temps, le cas échéant, d'adopter un règlement adapté encadrant l'usage du sol, la construction ou la réalisation d'un ouvrage dans le lieu visé. »¹¹

Nous sommes conscients des enjeux qui sous-tendent cette modification législative et de l'importance de trouver de nouveaux moyens pour assurer la protection et la sécurité de nos communautés face à la hausse marquée de la fréquence et de l'ampleur des événements climatiques. Toutefois, nous sommes d'avis que les implications de cette disposition législative seront énormes pour les municipalités et qu'une analyse plus poussée de ses impacts est nécessaire avant son adoption.

¹¹ Mémoire au Conseil des ministres concernant la Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt, janvier 2024, p. 17.



L'article 145.44 tel qu'il est proposé a une portée beaucoup plus large et risque d'engager la responsabilité des municipalités. Les municipalités pourraient faire face à de nombreuses poursuites judiciaires suivant cet élargissement du principe de précaution et devoir s'engager dans des débats d'experts pour démontrer les risques anticipés. Leur responsabilité pourrait également être engagée dans les cas où, bien que conscientes d'un risque, elles ne seraient pas en mesure de modifier leur réglementation ou leur cartographie des zones de contraintes dans le délai imparti et se verraient dans l'obligation de délivrer un permis. Des coûts importants sont également à prévoir.

Déjà en 2021, la FQM soulevait cette question de responsabilité municipale suivant la publication d'un nouveau cadre réglementaire en regard de la gestion des risques liés aux inondations. Dans son mémoire rédigé dans le cadre des consultations sur le Règlement concernant la mise en œuvre provisoire des modifications apportées par le chapitre 7 des lois de 2021 en matière de gestion des risques liés aux inondations (ci-après « Régime transitoire »), en regard du moratoire sur les cartes délimitant les zones inondables, la FQM se questionnait quant à la responsabilité municipale de la connaissance d'un risque, voire de l'absence d'un risque, alors que c'est le gouvernement qui limitait l'utilisation d'une cartographie à jour.

Dans ce contexte, la FQM demandait une modification réglementaire afin d'introduire au Régime transitoire un mécanisme de reconnaissance des nouvelles cartographies en production avant la sanction du Règlement et « une exonération de responsabilité pour les municipalités qui possèdent des données plus précises quant aux limites des zones à risque d'inondation, mais qui ne répondent pas aux conditions visées aux paragraphes 1 à 6 de l'article 2 pour être considérées en vigueur pour l'application du Régime transitoire. » Cette demande a été réitérée dans une résolution adoptée par notre conseil d'administration en avril 2022.

Cette préoccupation demeure dans la mesure où les municipalités sont tributaires de la production d'une nouvelle cartographie de la zone inondable par le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs qui en a la responsabilité, laquelle pourrait s'échelonner sur plusieurs années.

Le projet de loi 50 propose donc une solution globale qui va s'appliquer à tout ce qui pourrait soulever un enjeu de sécurité publique et cet élargissement du principe de précaution est proposé sans aucune analyse. En effet, le mémoire présenté au Conseil des ministres énonce la modification législative sans aucune référence aux impacts anticipés en termes de responsabilité, d'incidences juridiques et de coûts pour les municipalités; des éléments indispensables à une prise de décision éclairée. Force est de constater que la décision du Conseil des ministres d'introduire cet article n'a pas été rendue en toute connaissance de cause. Pourtant, ce qui paraît simple et évident à première vue aura probablement des répercussions énormes dont on ne connaît pas la portée si cet article est adopté comme proposé.



Une réflexion rigoureuse s'impose donc avant l'adoption d'une telle disposition. Les impacts doivent être mesurés et discutés. Toutefois, ce qui est clair dès aujourd'hui est que l'ajout d'une disposition de ce genre devra inévitablement être accompagné d'une exonération de responsabilité pour les municipalités.

Recommandation 9

Que le gouvernement procède à une analyse globale et rigoureuse, associant le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, le ministère des Transports et de la mobilité durable ainsi que le ministère des Ressources naturelles et des Forêts, afin de bien mesurer les impacts sur les municipalités de l'article 145.44 qu'il propose d'introduire à la LAU.

Que le gouvernement associe la Fédération québécoise de municipalités et l'Union des municipalités du Québec à son analyse.

Recommandation 10

Que l'article 3 du projet de loi 50 proposant d'insérer l'article 145.4 à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) soit modifié pour prévoir une exonération de responsabilité pour les municipalités.



CONCLUSION

Comme l'indique d'entrée de jeu le projet de loi 50 dans ces notes explicatives, « les municipalités locales sont les premières autorités responsables de la protection des personnes et des biens sur leur territoire »¹². Tous les élus et gestionnaires municipaux qui ont vécu un sinistre pourront certifier cette affirmation, qui prend tout son sens lorsque survient une situation critique. Et c'est la raison pour laquelle une collaboration de tous les instants avec les autorités gouvernementales est obligatoire. Cette collaboration passe par l'instauration d'un canal de communication fluide et transparent, l'accès à des ressources humaines et matérielles rapides et des mécanismes de réponse efficaces et conviviaux. Et la reconnaissance de l'expertise et du savoir des élus locaux en ce qui a trait à leur territoire.

La très grande majorité des municipalités québécoises n'ont que très peu de ressources pour accomplir toutes les obligations légales et réglementaires, en plus de toutes les tâches liées à la gestion quotidienne d'une municipalité; la responsabilité retombe souvent sur les épaules d'une seule personne qui porte tous les chapeaux. Penser qu'un exercice d'une ampleur aussi importante que ce qui est demandé dans le projet de loi puisse se réaliser sans qu'aucune aide financière ne soit prévue pour l'ajout de ressources qui auraient pour mandat de soutenir à la fois les municipalités locales et les MRC dans la réalisation des étapes de la démarche relève de la pure utopie.

Par ailleurs, l'ensemble des MRC du Québec doit déjà se plier à l'exercice des schémas de couverture de risques en sécurité incendie. Cet exercice d'optimisation qui se déroule à l'échelle régionale ne laisse pas que de doux souvenirs chez ceux qui y participent. Même si le ministère souhaite une approche différente et parle plutôt de « démarche » en ce qui a trait à la gestion des risques de sinistre et au plan de résilience aux sinistres qui s'ensuit, il n'en reste pas moins que les acteurs sont les mêmes. Et ce qu'on leur demande n'est pas moins complexe. Comme pour les schémas de couverture de risques, on retrouvera des municipalités où la participation laissera à désirer, ce qui fera en sorte de pénaliser le reste des municipalités. Et dans le cas de la loi sur la sécurité civile telle que présentée, l'enjeu est de taille : l'accès aux aides financières d'après sinistre.

Étant donné que les changements climatiques auront comme conséquence d'accroître le nombre de sinistres, il est tout à fait approprié que la SOPFEU passe sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique.

¹² Projet de loi 50 : Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt, p. 2



Mais là comme ailleurs, le gouvernement doit s'assurer qu'elle ait en main les outils lui permettant non seulement de prévenir, mais d'offrir une réponse optimale en cas de feux de forêt.

Enfin, la FQM ne remet nullement en question la nécessité de travailler en amont dans la prévention et la préparation des risques de sinistre. Par ses commentaires, elle cherche à soulever les drapeaux qui feront en sorte que cette démarche telle que proposée ne sera pas optimale pour tous et que sa mise en place compte un nombre très important de défis pour les municipalités et les MRC. Le succès de cette entreprise passe par le soutien et l'accompagnement que le gouvernement sera en mesure d'offrir.



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement s'engage à reporter la mise en vigueur des articles de son projet de loi décrivant les nouvelles responsabilités imposées aux municipalités et aux MRC (articles 8 et 9 de la loi telle qu'éditée) seulement lorsque les ressources financières et humaines suffisantes auront été confirmées.

Recommandation 2

Que le projet de loi soit plus précis quant aux attentes envers les MRC et le rôle que ces dernières doivent jouer dans la démarche de gestion des risques de sinistre.

Recommandation 3

Que des représentants des municipalités et des MRC soient intégrés systématiquement dans les rencontres de l'ORSC lorsque survient un sinistre qui nécessite de déclarer l'état d'urgence local.

Recommandation 4

Que les municipalités qui ont participé à la démarche de gestion des risques de sinistre ne soient pas pénalisées si la démarche n'est pas complétée au niveau de la MRC et qu'elles aient accès aux aides financières et programmes d'accompagnement d'après sinistre.

Recommandation 5

Que le gouvernement s'assure de l'arrimage du projet de loi avec les changements attendus en regard de la gestion des zones inondables considérant l'impact anticipé sur les scénarios de gestion de risques de sinistres et les plans de sécurité civile afin d'éviter de pénaliser les MRC et les municipalités.

Recommandation 6

Que les municipalités qui ont participé à la démarche de gestion des risques de sinistre puissent bénéficier de la même protection en matière d'exonération que les municipalités faisant partie d'une MRC dont la démarche est complétée.

Recommandation 7

Que le gouvernement s'assure que les citoyens qui composent le 9-1-1 puissent obtenir une réponse immédiatement dans la langue de leur choix.



Recommandation 8

Que le gouvernement s'assure que le financement de la SOPFEU soit en adéquation avec les besoins grandissants considérant l'accroissement des risques de feux de forêt amplifiés par les changements climatiques. Par la même occasion, qu'il reconsidère la décision de fermer la base de Maniwaki et s'engage à la rouvrir.

Recommandation 9

Que le gouvernement procède à une analyse globale et rigoureuse, associant le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, le ministère des Transports et de la mobilité durable ainsi que le ministère des Ressources naturelles et des Forêts, afin de bien mesurer les impacts sur les municipalités de l'article 145.44 qu'il propose d'introduire à la LAU.

Que le gouvernement associe la Fédération québécoise de municipalités et l'Union des municipalités du Québec à son analyse.

Recommandation 10

Que l'article 3 du projet de loi 50 proposant d'insérer l'article 145.4 à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) soit modifié pour prévoir une exonération de responsabilité pour les municipalités.