

MÉMOIRE

Projet de loi n° 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*



Table des matières

La voix des gouvernements de proximité	5
Introduction	6
1. Commentaires généraux	7
2. Commentaires spécifiques	8
2.1 Obligations des autorités municipales	8
2.2 Le rôle des municipalités régionales et des municipalités locales dans la prévention des risques de sinistre	10
2.3 Mesures punitives	11
2.4 Transfert de responsabilité de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU)	12
2.5 La simplification de la déclaration d'état d'urgence local (DÉUL)	13
Synthèse des recommandations	14

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

Introduction

La *Loi sur la Sécurité civile*, adoptée en 2001, vise à protéger les personnes et les biens contre les sinistres. Elle encadre l'organisation de la sécurité civile dans ses principales dimensions : la prévention, la préparation des interventions, les interventions lors de sinistres et le rétablissement à la normale. Le chapitre 4 de la loi, un volet important qui spécifie le rôle et les responsabilités des municipalités et qui prévoit, entre autres, l'élaboration des schémas de sécurité civile par les autorités régionales, n'a pas été mis en œuvre.

Le ministère de la Sécurité publique (MSP) a fait part de son intention de déposer des modifications législatives en 2022, à la suite des consultations élargies menées depuis le début de l'automne 2021 concernant la révision de la *Loi sur la sécurité civile* (LSC). Ces consultations visent à obtenir le point de vue des principaux partenaires du ministère sur différents éléments de cette loi.

D'entrée de jeu, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) souhaite souligner l'important travail accompli par le ministre et son équipe afin de favoriser la résilience des Québécoises et des Québécois.

Le grand nombre de sinistres conséquents survenus au Québec au cours des dernières années démontre plus que jamais l'importance, pour les municipalités, de se préparer à agir rapidement lors d'une situation d'urgence. La nécessité de développer la connaissance des risques de sinistre en tenant compte notamment de l'impact des changements climatiques n'est plus à démontrer. Par conséquent, l'UMQ appuie la révision de la *Loi sur la sécurité civile* et les objectifs poursuivis. Nous offrons notre entière collaboration au ministre de la Sécurité publique pour y arriver.

1. Commentaires généraux

L'UMQ accueille favorablement les objectifs du projet de loi n° 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*, déposés par le ministère de la Sécurité publique en janvier 2024.

De façon générale l'UMQ appuie les principes de cette loi, tout particulièrement de :

- Reconnaître les municipalités locales comme les premières responsables de la sécurité civile sur leur territoire ;
- Convenir de responsabilité partagée ;
- Viser l'optimisation des ressources ;
- Passer d'une approche de schémas de sécurité civile, précédemment privilégiée par le ministère, à une démarche de gestion de risque et d'amélioration continue.

À cet effet, nous croyons que le ministre a fait un choix éclairé en ne retenant pas une approche basée sur les documents et l'attestation de travaux réalisés, semblable aux schémas de couverture qu'on retrouve pour les services incendie. Nous privilégions davantage une approche plus dynamique orientée vers une meilleure collaboration entre les intervenants.

L'UMQ reconnaît la nécessité de poursuivre les efforts en matière de préparation aux sinistres de tous les acteurs, particulièrement des municipalités, ainsi que l'urgence de miser davantage sur la mise en place de mesures de prévention pour assurer une réduction des risques et une meilleure adaptation des citoyens aux changements climatiques.

Ce projet de loi confirme également le pouvoir réglementaire du gouvernement de définir quelles sont les activités et les biens générateurs de risque. Il précise l'obligation pour ces personnes, dont les biens ou les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre, de collaborer avec les autorités municipales, notamment, en produisant une déclaration de risque. Nous comprenons que l'accent du projet de loi est mis sur la nécessité de fournir aux instances municipales toutes les informations sur les risques générés.

Pour l'UMQ cette approche visant à inciter la divulgation des risques au milieu municipal est le fondement d'une démarche efficace de gestion locale et régionale des risques.

Toutefois, nous croyons que certains aspects du projet de loi doivent être clarifiés ou modifiés afin de prendre en compte les différentes réalités municipales.

2. Commentaires spécifiques

2.1 Obligations des autorités municipales

À la lecture du projet de loi n° 50, qui édicte la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres* (LSCVFRS), certaines ambiguïtés sont constatées notamment quant aux attentes du MSP en lien avec la mise en œuvre d'une démarche de gestion des risques.

Ainsi, selon les articles 7 et 8 de la nouvelle LSCVFRS, les autorités locales et régionales n'auront pas seulement à documenter les risques et à déterminer des objectifs de protection qui peuvent être atteints compte tenu des mesures et des ressources disponibles. Elles auront également l'obligation de « traiter les risques » et de mettre en place des mesures pour « prévenir les sinistres », en plus de préparer la réponse à ceux-ci.

« GESTION DES RISQUES DE SINISTRE

1.—Planification

Article 7. Chaque municipalité locale doit 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 qu'elle désigne.

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.

Article 8 Chaque municipalité régionale doit réaliser, en complémentarité et en cohérence avec les autres domaines de sa compétence qui concourent à la sécurité civile et en tenant compte des changements climatiques, une démarche de gestion des risques de sinistre, selon un processus d'amélioration continue, comportant les étapes suivantes :

1° l'établissement du contexte encadrant la réalisation de la démarche;

2° l'appréciation des risques, soit l'identification, l'analyse et l'évaluation des risques présents sur son territoire permettant d'inventorier ceux qui constituent des risques de sinistre et d'établir, parmi ces derniers, ceux qui doivent être priorisés;

3° le traitement des risques de sinistre visant à planifier et à mettre en place, selon les priorités établies et en vue de favoriser la résilience de leur collectivité aux sinistres, des mesures pour prévenir les sinistres et pour préparer la réponse à ceux-ci. ... ».

Ces obligations vont au-delà de celles de la précédente *Loi sur la sécurité civile* qui impose aux autorités régionales dans un éventuel schéma de sécurité civile.

Avec quels moyens les autorités municipales pourront-elles s'acquitter de ces obligations de prévention des sinistres à l'égard des risques présents sur leur territoire? Plusieurs des domaines d'intervention ne relèvent pas des responsabilités municipales, mais davantage de l'autorité provinciale ou fédérale.

Ainsi, il apparaît que l'obligation de prendre les mesures de prévention des sinistres qu'impose la nouvelle loi aux autorités municipales devrait être atténuée par les mots « dans la mesure des pouvoirs et des moyens dont elles disposent ». Il est davantage dans leur possibilité de planifier la réponse aux sinistres que de les gérer ou de les prévenir.

Recommandation 1

Nous recommandons que les obligations des autorités municipales de prendre des mesures afin de prévenir les sinistres soient atténuées par les mots « dans la mesure des pouvoirs et des moyens ».

Par ailleurs, le libellé actuel du projet de loi ne permet pas aux municipalités d'évaluer clairement quelles seront les implications de ces nouvelles exigences. À titre d'exemple, « *le traitement des risques de sinistre visant à planifier et à mettre en place en vue de favoriser la résilience de leur collectivité aux sinistres, des mesures pour prévenir les sinistres et pour préparer la réponse à ceux-ci.* » nous semble très large et prête à de nombreuses interprétations.

Nous comprenons qu'il est idéalement souhaitable que les municipalités élaborent des plans d'urgence pour faire face à tous ces risques, sensibilisent la population et mettent en place des mesures de prévention et d'intervention adéquates. La diversité des risques à identifier est innombrable et les moyens à la disposition des municipalités sont très limités. Les risques de sinistre présents dans un milieu peuvent également varier en fonction de la localisation géographique, du climat, de l'environnement bâti et des activités humaines: inondations, incendies, séismes, tempêtes, pollution, accidents industriels, etc.

Par ailleurs, un règlement suivra l'adoption du présent projet de loi qui permettra de préciser les attentes du ministère à cet effet. L'ampleur des obligations municipales y sera définie. L'UMQ souhaite que le gouvernement s'assure de consulter le monde municipal et que des estimations de besoins municipaux en matière de ressources humaines et financières soient réalisées avant le dépôt de ce règlement.

Recommandation 2

Avant de préciser les obligations des autorités municipales, notamment en ce qui concerne les mesures à mettre en place pour prévenir les sinistres, le ministère devra consulter les municipalités et tenir compte de leur réalité.

Recommandation 3

Afin de bien mesurer les impacts pour les municipalités, des estimations des besoins municipaux en matière de ressources humaines et financières devront être réalisées avant le dépôt du règlement.

Par ailleurs, à l'article 10 de la LSCVFRS, le gouvernement peut déterminer, par règlement :

«1° 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;

2° les activités de formation, d'évaluation et de communication, les exercices et les autres mesures devant être réalisés par les autorités municipales afin de renforcer leur capacité à répondre aux sinistres ainsi que les registres qu'elles doivent tenir pour les consigner;

3° les renseignements et les documents, notamment les rapports et les bilans, devant être produits par les autorités municipales ainsi que ceux devant faire l'objet d'une communication, d'une diffusion ou d'une transmission.

L'ensemble de ces décisions gouvernementales auront des impacts directs sur les municipalités. Les besoins se feront sentir en ressources humaines et techniques, mais également en ressources financières. »

Recommandation 4

L'aide du gouvernement qui suivra l'adoption de la nouvelle loi ne doit pas se limiter à la production d'outils et de guides. Elle devrait inclure un engagement financier et l'instauration de programmes adéquats afin d'accompagner les municipalités aux différentes étapes du processus de mise en œuvre de la loi, ainsi que la collaboration des bureaux régionaux du MSP.

2.2 Le rôle des municipalités régionales et des municipalités locales dans la prévention des risques de sinistre

L'article 8 de la LSCVFRS précise que la responsabilité de mettre en place une structure de coordination de la gestion des risques et la réponse aux sinistres relève de la responsabilité de la municipalité locale, mais que l'obligation de réaliser la démarche de gestion des risques de sinistre relève de la MRC.

Bien que le projet de loi donne une grande souplesse aux municipalités locales et aux MRC pour s'entendre entre elles afin de déléguer leur responsabilité à l'une ou l'autre, le risque demeure qu'à défaut d'entente, les nouvelles dispositions soient génératrices de conflits de juridiction.

La diversité des situations dans les relations entre les municipalités locales et MRC à travers les différentes régions du Québec nécessite de proposer un cadre législatif souple qui permette de répondre aux différentes réalités municipales.

Le projet de loi n° 50 donne des opportunités aux municipalités locales qui le souhaitent, de s'entendre avec les municipalités avoisinantes pour s'assurer d'offrir la couverture exigée par la *Loi sur la sécurité civile*. Contrairement aux services incendie, la MRC peut totalement déléguer les responsabilités en sécurité civile à une municipalité locale.

Quels sont les mécanismes mis en place si les municipalités locales et les MRC n'arrivent pas à s'entendre ? Par exemple, en matière de sécurité incendie, nous constatons que lors d'un non-respect des normes, les municipalités locales ont davantage d'implications même si le non-respect des exigences est souvent attribuable aux municipalités régionales.

Ainsi, dans un objectif d'optimisation des ressources et afin d'éviter le dédoublement des actions, il est important que la mise en place d'une structure de coordination des services de sécurité civile, ainsi que la réalisation d'une démarche de gestion des risques, relèvent de la responsabilité de l'organisation municipale qui dispose déjà des ressources et qui connaît le mieux les informations sur les risques présents sur le territoire.

Recommandation 5

La mise en place d'une structure de coordination des services de sécurité civile, ainsi que la réalisation d'une démarche de gestion des risques, devraient relever de la responsabilité de l'organisation municipale qui possède déjà le plus de ressources.

Recommandation 6

Dans un objectif d'optimisation des ressources et afin d'éviter le dédoublement des actions, l'aide financière et technique devrait être accordée en priorité aux organismes municipaux qui possèdent déjà des ressources et qui connaît le mieux les informations sur les risques présents sur le territoire.

2.3 Mesures punitives

Il est particulièrement important de s'assurer que les autorités municipales soient en mesure de s'acquitter des obligations que leur impose cette loi, compte tenu des punitions qu'elle prévoit pour sanctionner un

manquement à leurs obligations, soit d'être privées de l'accès aux programmes d'aide financière ou d'indemnisation prévus par la loi (art. 64 et 65 de la LSCVFRS).

« Article 65 LSCVFRS. 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.

Le ministre peut toutefois indiquer à une telle autorité le défaut qui lui est reproché et lui permettre d'y remédier dans le délai qu'il fixe afin que l'aide financière ou l'indemnité puisse lui être versée, dans la mesure où les autres conditions du programme sont respectées... »

Nous comprenons que cette mesure n'est pas nouvelle, mais elle ne devrait pas faire partie des outils d'un ministre afin d'inciter une municipalité à collaborer.

Recommandation 7

Modifier l'article 65 de la LSCVFRS pour retirer la référence à ce qu' « aucune aide financière ni indemnité ne peut être versée à une autorité municipale qui est en défaut de respecter les obligations prescrites ».

2.4 Transfert de responsabilité de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU)

La ministre des Ressources naturelles et des Forêts est présentement responsable de la SOPFEU. Le projet de loi prévoit de transférer la responsabilité de la SOPFEU au ministre de la Sécurité publique. L'UMQ est d'accord avec ce changement.

Par ailleurs, le mandat de la SOPFEU serait élargi afin d'organiser la protection des communautés, des infrastructures stratégiques et du milieu forestier contre les incendies de forêt ou ceux qui la menacent, pour le territoire pour lequel il est désigné. La SOPFEU devrait alors accomplir sa charge en conformité avec les orientations et les directives que lui donnent conjointement le ministre de la Sécurité publique et la ministre des Ressources naturelles et des forêts. Cette approche permettra de prioriser également la protection des communautés et des installations stratégiques telle que les routes, mines et installations d'Hydro-Québec.

Un plan d'organisation pour la protection contre les incendies de forêt pour le territoire pour lequel la SOPFEU pourrait intervenir devrait indiquer la zone devant faire l'objet d'une protection intensive.

Il est important de prévoir rapidement les sommes nécessaires pour financer la formation des combattants des feux de forêt au sein des équipes de pompiers des communautés et des villes. Un travail doit également être réalisé auprès des communautés afin d'identifier les supports des entreprises sur le terrain permettant de maximiser le travail en collaboration.

Recommandation 8

Financer les sommes nécessaires pour assurer la formation des combattants des feux de forêt au sein des équipes de pompiers des communautés et des villes, et permettre d'encourager le travail en collaboration des entreprises et des communautés.

Enfin, nous appuyons le nouveau pouvoir du ministre qui, lorsqu'un incendie de forêt ou qu'un risque d'un tel incendie l'exige, peut ordonner toute mesure pour assurer la sécurité publique, notamment restreindre ou interdire la circulation en forêt ainsi que l'accès à celle-ci, et interdire d'allumer des feux sur le territoire qu'il détermine.

2.5 La simplification de la déclaration d'état d'urgence local (DÉUL)

L'UMQ appuie la proposition de prolongement de la durée maximale de la déclaration d'état d'urgence locale à 10 jours et d'élimination de l'autorisation de renouvellement par le ministre.

Par ailleurs, l'article 18 de la nouvelle loi confère notamment au ministre le pouvoir d'ordonner le déploiement des mesures d'intervention ou de rétablissement du plan de sécurité civile de la municipalité pour y répondre, dans le cas où une municipalité locale est empêchée d'agir ou fait défaut d'agir. Nous comprenons la raison d'être de cet article. Toutefois, nous rappelons au ministre que dans les cas où la municipalité locale met en œuvre adéquatement son plan de sécurité civile, la priorité du ministère doit être de collaborer avec celle-ci.

Synthèse des recommandations

L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :

Recommandation 1 : Nous recommandons que les obligations des autorités municipales de prendre des mesures afin de prévenir les sinistres soient atténuées par les mots « dans la mesure des pouvoirs et des moyens ».

Recommandation 2 : Avant de préciser les obligations des autorités municipales, notamment en ce qui concerne les mesures à mettre en place pour prévenir les sinistres, le ministère devra consulter les municipalités et tenir compte de leur réalité.

Recommandation 3 : Afin de bien mesurer les impacts pour les municipalités, des estimations des besoins municipaux en matière de ressources humaines et financières devront être réalisées avant le dépôt du règlement.

Recommandation 4 : L'aide du gouvernement qui suivra l'adoption de la nouvelle loi ne doit pas se limiter à la production d'outils et de guides. Il devrait inclure un engagement financier et l'instauration de programmes adéquats, afin d'accompagner les municipalités aux différentes étapes du processus de mise en œuvre de la loi, ainsi que la collaboration des bureaux régionaux du MSP.

Recommandation 5 : La mise en place d'une structure de coordination des services de sécurité civile, ainsi que la réalisation d'une démarche de gestion des risques devrait relever de la responsabilité de l'organisation municipale qui possède déjà le plus de ressources.

Recommandation 6 : Dans un objectif d'optimisation des ressources et afin d'éviter le dédoublement des actions, l'aide financière et technique devrait être accordée en priorité aux organismes municipaux qui possèdent déjà des ressources et qui connaît le mieux les informations sur les risques présents sur le territoire.

Recommandation 7 : Modifier l'article 65 de la LSCVFRS pour retirer la référence à ce qu'aucune aide financière ni indemnité ne puisse être versée à une autorité municipale qui est en défaut de respecter les obligations prescrites.

Recommandation 8 : Financer les sommes nécessaires pour assurer la formation des combattants des feux de forêt au sein des équipes de pompiers des communautés et des villes, et permettre d'encourager le travail en collaboration des entreprises et des communautés.



POUR DE PLUS AMPLES
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ
COMMUNIQUER AVEC :

Yves Létourneau
Conseiller stratégique aux politiques

Tél. : 514-942-6337

Courriel : yletourneau@umq.qc.ca

2020, boulevard Robert-Bourassa
Montréal (QC) H3A 2A5