

W8BANAKI

LA PLACE DES PREMIÈRES NATIONS - PROJET DE LOI N°50
PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR
MAXIME DIAMOND et DAMIEN LAVIGNE
PROGRAMME D'AIDE À LA GESTION DES URGENCES (PAGU) – W8BANAKI

19 MARS 2024

Mise en contexte

Le Conseil Tribal W8banaki¹ est une organisation abénakise à but non lucratif offrant des services aux communautés autochtones du Québec². Fondé en 1979 sur le territoire de Wôlinak, W8banaki possède, entre autres, des expertises en services techniques, services sociaux et gestion des urgences.

La représentation, le développement et l'administration sont les missions primaires auprès des membres Abénakis, mais l'ensemble des Premières Nations reconnaît W8banaki dans leurs différents secteurs d'activité.

Apolitique, l'organisation ne prend aucune position sur la gouvernance des communautés autochtones, de la province et du fédéral. Elle partage ses observations et ses recommandations lorsqu'elle est invitée à le faire, comme dans le cadre du Projet de loi N°50 (PL50).

Depuis 2018, le département de la gestion des urgences de W8banaki, mandaté par Services aux Autochtones Canada (SAC), soutient les Premières Nations dans le cadre des quatre piliers de la sécurité civile³. Le Programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU)⁴ – W8banaki a été présent pour soutenir les communautés des Premières Nations, entre autres, durant la pandémie de la Covid-19, les inondations de 2019 et plus récemment, lors des feux de forêt de l'été 2023. Durant ces événements, les communautés ont pu compter sur une équipe hautement formée afin de répondre aux incidents, obtenir l'accompagnement nécessaire dans l'implantation de services aux membres de communautés affectés ainsi que dans le rétablissement de la situation.

Le PAGU – W8banaki prend la parole afin d'exprimer ses interrogations face au PL50 et partage ses réflexions ainsi que ses recommandations aux membres de la commission de l'aménagement du territoire.

La résilience des Premières Nations sur le territoire québécois

Sur le territoire du Québec habitent dix Premières Nations différentes, constituées de 99 638 membres dont 58 147 membres vivent sur une quarantaine de communautés reconnues (aussi appelés réserves). Les communautés des

¹ Accueil, W8banaki, (En ligne), Page consultée le 17 mars 2024, Adresse URL : <https://gcnwa.com/>

² Les communautés autochtones au Québec, Gouvernement du Canada (En ligne), Page consulté le 17 mars 2024, Adresse URL : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1634312499368/1634312554965>

³ Rôles et responsabilités pendant les urgences, Gouvernement du Canada (En ligne), Page consultée le 17 mars 2024, Adresse URL : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1309372584767/1535120244606>

⁴ Programme d'aide à la gestion des urgences, Gouvernement du Canada (En ligne), Page consultée le 17 mars 2024, Adresse URL : <https://sac-isc.gc.ca/fra/1534954090122/1535120506707>

Premières Nations réfèrent à la loi sur les Indiens⁵ qui est de niveau fédéral. Cette loi permet entre autres au gouvernement fédéral d'administrer les gouvernements locaux des Premières Nations et la gestion des terres de réserve. La loi sur les Indiens définit aussi les obligations du gouvernement fédéral envers les Premières Nations. En matière de sécurité civile, visant à favoriser la résilience aux sinistres sur les communautés, rien ne figure dans la loi sur les Indiens. Dans ce contexte, SAC a mis en place un programme d'aide à la gestion des urgences (PAGU). Au Québec, SAC et W8banaki soutiennent les communautés dans le cadre de la loi fédérale sur la gestion des urgences⁶ et la diligence raisonnable.

De ce fait, comme c'est le cas dans la loi sur la Sécurité civile actuelle, il est n'est pas surprenant de constater qu'il n'y a aucune mention claire à propos des Premières Nations dans le PL50. Dans la mesure où le PL50 vise à favoriser la résilience aux sinistres sur l'ensemble du territoire québécois en responsabilisant principalement les municipalités, on pourrait penser que cela inclut les communautés (réserves) des Premières Nations présentes sur ce même territoire. Toutefois et encore une fois, il n'y a rien de clair au sujet du statut des réserves du côté municipal bien que la plupart de celles-ci figurent au répertoire des municipalités du Québec⁷, non pas dans la liste du répertoire qui précise entre autres que les « villages » cris et naskapis ne sont pas inclus dans la liste⁸, mais plutôt via l'outil de recherche du répertoire. Par exemple, la communauté de Wôlinak⁹, où à peine quelques données géographiques figurent.

Tout ceci laisse donc un grand flou face, entre autres, aux interactions entre les municipalités et les réserves en matière de résilience face aux sinistres, à l'analyse de risque, aux plans des mesures d'urgence et au traitement réservé aux membres des Premières Nations vivant sur réserve, par exemple, lors d'évacuation hors réserve¹⁰. Une collaboration entre toutes les parties prenantes lors d'un sinistre sur le territoire québécois devrait être envisagée. Les plans régionaux de résilience aux sinistres devraient prendre en considération la présence des communautés près des municipalités. Qui plus est, le ministère de la Sécurité publique ainsi que toute autre organisation du gouvernement provincial impliquée gagneraient à être

⁵ Loi sur les Indiens, Gouvernement du Canada, (En ligne), Page consultée le 19 mars 2024, Adresse URL : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-5/>

⁶ Loi sur la gestion des urgences, Gouvernement du Canada, (En ligne), Page consulté le 19 mars 2024, Adresse URL : [Loi sur la gestion des urgences \(justice.gc.ca\)](https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-51/)

⁷ Répertoire des municipalités, Gouvernement du Québec (En ligne), Page consultée le 19 mars 2024, Adresse URL : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites/>

⁸ Liste du répertoire des municipalités, Gouvernement du Québec, (En ligne), Page consultée le 19 mars 2024, Adresse URL : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites/fiche/municipalite/>

⁹ Wôlinak dans le répertoire des municipalités, Gouvernement du Québec, (En ligne), Page consultée le 19 mars 2024, Adresse URL : <https://mamh.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites/fiche/municipalite/38802/>

¹⁰ Programme d'aide à la gestion des urgences – statistiques clés, Gouvernement du Canada, (En ligne), Page consulté le 17 mars 2024, Adresse URL : [Programme d'aide à la gestion des urgences - statistiques clés \(sac-isc.gc.ca\)](https://sac-isc.gc.ca/)

plus proactifs auprès des organisations et des communautés des Premières Nations pour tisser des liens solides afin de bien définir les rôles et les attentes des parties prenantes. L'objectif commun étant d'augmenter la résilience aux sinistres en territoire québécois.

Analyse du projet de loi N°50 et recommandations de W8banaki

1. Il est à noter l'absence de documentation claire définissant la coordination entre la province, les municipalités et les Premières Nations en cas de sinistres ou de catastrophes. Cette lacune engendre des difficultés significatives en matière d'interopérabilité et de coordination des efforts de réponse. Aucun document ne décrit la coordination entre la province, les municipalités et les Premières Nations lors de sinistres ou de catastrophes.
 - Comme les Premières Nations ne sont pas intégrées dans les structures de sécurité civile au Québec, elles évoluent dans un monde parallèle. Il arrive qu'elles soient exclues, ignorées ou intégrées bien après les autres parties prenantes lors d'un sinistre ou sinistre imminent. La concertation et la coordination entre la province, les municipalités et les Premières Nations sont ardues par cet enjeu de structure.
 - Aucun document ne décrit comment la coordination devrait se faire tant sur le terrain ou du point de vue de la gouvernance.
 - Les MRC, villes et municipalités devraient devoir se concerter avec les Premières Nations avec lesquelles elles partagent le territoire pour les aspects de préparation aux urgences majeures dont la source est hors réserve, mais qui ont un impact sur les personnes, les infrastructures, l'environnement et les biens des Premières Nations.
 - Un document-cadre devrait identifier des méthodes de coordination avec les Premières Nations afin de faciliter les interventions d'urgence à grande échelle.
 - De plus, un document-cadre contenant des rôles, responsabilités et normes applicables devrait être rédigé afin de soutenir le bon déroulement des opérations d'évacuation et assurer que les standards applicables soient compris de tous lors d'évacuations. En exemple, le Joint Emergency Management Standards de l'Ontario¹¹ qui couvre ces éléments.

¹¹ Joint Emergency Management Steering Committee (JEMS) - Service Level Evacuation Standards, (En ligne), Document consulté le 19 mars 2024, Adresse URL : <https://www.nan.ca/app/uploads/2021/07/Joint-Emergency-Management-Steering-Committee-Service-Level-Evacuation-Standards-2021-Final.pdf>

2. Le projet de loi ne prévoit pas l'interaction entre les mesures de gestion des risques des municipalités et les droits, territoires et ressources propres aux Premières Nations.
 - On peut penser par exemple à l'impact que pourrait avoir une mesure d'atténuation des risques auprès d'une Première Nation, de son territoire, de ses droits ou d'une ressource d'importance traditionnelle ou culturelle pour celle-ci.
 - Piste de solution : les MRC, villes et municipalités devraient devoir se concerter avec les Premières Nations avec lesquelles elles partagent le territoire pour les aspects de gestion des risques hors réserve, mais qui ont un impact sur les personnes, les infrastructures, l'environnement et les biens des Premières Nations.
3. La protection du patrimoine culturel et environnemental autochtone devrait être intégrée comme principe dans la loi afin qu'il soit possible de les protéger lors d'une urgence.
 - Par exemple, le Old Post de Nemaska, hors réserve, a été menacé par les flammes. En revanche, comme ce site d'importance patrimonial n'est pas reconnu, il n'était pas possible de le faire défendre lors des feux de forêt.
4. La consolidation de la relation entre la SOPFEU et les Premières Nations dans le changement de gouvernance.
 - La SOPFEU accompagne les communautés dans l'atténuation des risques et dans leur préparation aux urgences. Le ministère proposé par le PL50 devrait convenir du maintien des services offerts par la SOPFEU dans l'objectif d'éviter que les responsables des mesures d'urgence des Premières Nations soient dépourvus de soutien par la province lors de feu de forêt.

En conclusion

W8banaki comprend que le projet de loi proposé vise à renforcer la sécurité civile. L'objectif commun étant d'augmenter la résilience aux sinistres en territoire québécois. On y décerne une volonté de clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes à la gestion d'une urgence découlant d'un sinistre.

Paradoxalement, l'ensemble des Premières Nations du Québec, partie prenante lors de la majorité des derniers sinistres majeurs survenus en territoire québécois, ne semble pas être clairement considéré. Minimale, il serait profitable pour toute la collectivité québécoise que soit définie la coordination entre la province, les municipalités et les Premières Nations.

Dans le réseau des intervenants en mesures d'urgence des Premières Nations, dont fait partie W8banaki, quatre mots priment, ce sont les 4 C : Coopération – Collaboration – Coordination – Communication.

Ces quatre C sont garants d'un réseau fort, prônant la proactivité et le travail d'équipe. Ceux-ci résument bien la vision du PAGU – W8banaki concernant le PL50. C'est dans cet esprit que W8banaki tend la main aux organisations du gouvernement provincial afin de tisser des liens solides en matière de résilience face aux sinistres.

Contributeurs ayant participé à la rédaction de ce mémoire

Paul-Émile Auger – Spécialiste en gestion des urgences, Régie de l'énergie du Canada

Damien Lavigne – Spécialiste en gestion des urgences, PAGU - W8banaki

Pascal Lupien – Chef d'équipe et communication, PAGU – W8banaki