

Mémoire de la Ville de Québec

CAT-016M
C.P. PL 50
Loi sur la sécurité civile
visant favoriser la résilience aux sinistres



Présenté à
la Commission de
l'aménagement du territoire

Sur le projet de Loi 50
*Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la
résilience aux sinistres*

18 mars 2024

Table des matières

Introduction	4
Sinistre	5
Présomption d'acceptation du risque	5
Recommandation.....	5
Gestion des risques et plan de résilience	6
Municipalités régionales limitrophes	6
Pouvoirs de prévention des sinistres	7
Refus d'une autorisation pour motif de sécurité publique	8
Recommandations.....	9
Déclaration des risques	11
Règlementation minimale provinciale sur les activités à l'origine d'un sinistre	11
Déclaration d'incident	12
Recommandations.....	12
Réponses aux sinistres	13
Modifications Loi sur la sécurité incendie	13
État d'urgence local	13
Nouvelle Loi sur les centres de communications d'urgence	14
Tarification des services en entraide	14
Mesures punitives aux municipalités	15
Recommandations.....	15

Développement et reconnaissance de la sécurité civile	16
Horizontalité de la sécurité civile	16
Statut quo	16
Possibilités.....	16
Conclusion	18
Annexe Recommandations	19

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'opportunité de présenter ses commentaires relativement au projet de loi 50, *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres* (ci-après : « LSCVFRS »).

À la Ville de Québec, la sécurité civile est au cœur de nos préoccupations. Nous l'avons démontré en créant le premier bureau de sécurité civile d'une ville dès la sanction de la *Loi sur la sécurité civile* (ci-après : « LSC ») à la fin de 2001. Nous avons fait preuve d'innovation et de leadership dans ce domaine depuis plus de 20 ans et nous désirons plus que jamais porter la sécurité civile à un niveau représentant encore davantage les réalités et défis auxquelles notre population et le milieu municipal doit et devra faire face au cours des prochaines années.

Depuis quelques années, la Ville de Québec souhaite une réforme de la LSC. Alors que l'adoption de cette loi en 2001 a fait en sorte de favoriser le développement de la dimension de la préparation, le projet de loi 50 démontre une volonté du législateur via des concepts de démarche de gestion des risques, de plan de résilience de même que via l'obligation de la déclaration de risque, de faire une plus grande place à la dimension de la prévention.

La plupart des aspects du projet rejoignent notre vision des objectifs du développement de la sécurité civile dans une réalité d'accroissement des risques et des sinistres. Il existe néanmoins, dans le présent projet, des écarts qui conduiraient à notre avis à une atteinte partielle des objectifs du législateur via ce projet.

C'est donc dans un esprit collaboratif que nous déposons ce mémoire divisé en cinq thèmes, soient : sinistre, gestion des risques et plan de résilience, déclaration des risques, réponse aux sinistres et enfin, développement et reconnaissance de la sécurité civile.

Pour chacun des thèmes, nous émettons un total de quinze recommandations afin que ce projet de loi puisse être déployé dans le milieu municipal et qu'il puisse atteindre adéquatement et concrètement les objectifs du législateur.

Sinistre

Présomption d'acceptation du risque

L'article 5 de la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres, dont le texte figure au présent chapitre*, édicté par ce projet de loi, énonce un principe général sur les personnes en sécurité civile. Il s'agit d'une avancée pour notamment venir préciser le rôle de toute personne dans le domaine.

5. Toute personne doit concourir à la sécurité civile et est ainsi responsable d'assurer sa sécurité de même que celle de ses biens et de ses activités.

À cette fin, elle doit faire preuve de prévoyance et de prudence à l'égard des risques de sinistre présents dans son environnement. Elle doit également suivre les consignes des autorités compétentes lors d'un sinistre ou de son imminence et, selon la situation et dans la mesure de ses capacités, pouvoir assurer son autonomie en cas de sinistre et contribuer à en limiter les conséquences.

Cependant, il serait opportun que la notion de présomption d'acceptation du risque présent dans l'article 6 de la LSC soit reconduite dans cette disposition :

6. Toute personne qui s'installe en un lieu où l'occupation du sol est notoirement soumise à des contraintes particulières en raison de la présence d'un risque de sinistre majeur ou mineur, sans respecter ces contraintes, est présumée en accepter le risque. La présomption ne peut toutefois pas lui être opposée par une autorité publique qui a autorisé une telle installation sans lui dénoncer le risque.

Cette notion venait en quelque sorte responsabiliser le citoyen et ultimement protéger la municipalité devant des cas plus litigieux dans lesquels un citoyen aurait pu faire fi d'avis sur un risque en particulier.

Recommandation

1. La notion de « présomption d'acceptation du risque par la personne » devrait être ajoutée à l'article 5 du projet.

Gestion des risques et plan de résilience

La Ville de Québec accueille favorablement le fait que le gouvernement du Québec vise à se doter d'une démarche gouvernementale de gestion des risques (art. 43), laquelle pourra servir de guide et de vision pour une telle démarche régionale (art. 8) lorsque les détails seront connus via le règlement d'application de la loi à venir.

Il en est de même pour la réalisation d'un plan national de résilience (art. 44) qui sera éventuellement réalisé et pourra également inspirer le plan régional de résilience (art. 9) à réaliser pour la ville de Québec.

Nous voyons également d'un bon œil l'ajout d'un paragraphe à l'article 19 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* portant sur la réalisation de la démarche régionale de gestion des risques et de l'adoption du plan régional de résilience aux sinistres. Cet ajout viendra certainement faciliter le travail à réaliser dans l'agglomération entre les municipalités liées.

Cependant, la conception d'une telle démarche de gestion des risques et la réalisation d'un plan régional de résilience nous laissent présentement perplexes en l'absence d'informations sur le sujet dans le projet de loi et par le fait que les détails de ces deux importantes intentions du législateur suivront par règlement d'application de la loi. Davantage d'informations et de précisions auraient, selon nous, facilité la compréhension des intentions du législateur et auraient ainsi créé des échanges plus productifs à cet effet.

De plus, nous nous questionnons quant à l'applicabilité d'une telle démarche de gestion de risques et de réalisation de plan de résilience en fonction d'un territoire géographique basé sur l'agglomération.

Municipalités régionales limitrophes

La ville de Québec, à titre de municipalité régionale au sens de l'article 2 de la LSCVFRS, est limitrophe avec quatre municipalités régionales de comté (MRC), dont l'une d'entre elles est une municipalité locale importante en termes de population (Lévis). De plus, certaines municipalités locales de ces autres MRC ont une très grande proximité géographique avec la ville de Québec (ex. : Lévis, Stoneham, Boischatel, etc.). Aussi, d'autres municipalités locales des MRC limitrophes de la Jacques-Cartier, de la Côte-de-Beaupré ou de Portneuf ont pour leur part des réalités de sécurité civile différentes de la ville de Québec.

Cette situation nous amène à nous questionner quant à la réalisation des démarches régionales de gestion des risques et des plans de résiliences régionaux que notre agglomération et ces MRC limitrophes devront exécuter. Le contenu des démarches et des plans respectifs de l'ensemble de ces municipalités régionales va certainement influencer la démarche et le plan que chacune devra réaliser. En ce sens, un risque d'une municipalité régionale limitrophe qui serait inconnu d'une autre autorité municipale pourrait avoir un impact majeur sur sa propre démarche de gestion des risques et sur la réalisation d'un plan de résilience et surtout sur les mesures de prévention et de réponses à élaborer.

Autrement dit, les impacts et conséquences d'un sinistre ne respectent normalement pas les limites géographiques d'un territoire.

Ainsi, la Ville souhaite avoir la possibilité de faire une démarche concertée entre MRC et agglomérations limitrophes. Nous constatons que le projet de loi n'impose pas une obligation de partage d'informations en matière de traitement et d'appréciation des risques entre les MRC limitrophes ni même une possibilité de déléguer ces responsabilités de réalisation de démarche et de plan à d'autres MRC limitrophes et/ou d'unifier le territoire de plusieurs MRC afin de réaliser ces deux obligations.

Pouvoirs de prévention des sinistres

La LSC prévoit une section complète au chapitre IV portant sur les schémas de sécurité civile. Le projet de loi 50 reprend en partie ce qui était désiré par ces schémas (via la démarche régionale de gestion des risques et via le plan régional de résilience), mais il élargit la responsabilité attribuée aux municipalités régionales.

L'article 8 du projet de loi 50 prévoit en effet que les municipalités régionales doivent réaliser une démarche de gestion des risques de sinistres 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 priorités;

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 que la LSC impose aux autorités régionales (dont Québec en tant qu'agglomération), dans le concept de schéma de sécurité civile. L'article 18 de la LSC prévoit :

18. Le schéma de sécurité civile donne une description sommaire des caractéristiques physiques, naturelles, humaines, sociales et économiques du territoire. Il fait état de la nature des risques de sinistre majeur auxquels le territoire est exposé, en y intégrant les risques déclarés en application de l'article 8, et précise, pour chaque risque, l'emplacement de sa source et les conséquences prévisibles d'un sinistre majeur lié à ce risque, notamment le territoire qui pourrait en être affecté. Il fait également état des mesures de protection existantes ainsi que des ressources humaines, matérielles et informationnelles dont les autorités locales ou régionales et les autorités responsables de la sécurité civile disposent.

Sur la base de ces données, le schéma établit, pour chaque risque ou chaque catégorie de risques inventoriés, la vulnérabilité des municipalités locales qui y sont exposées.

Le schéma détermine, ensuite, dans le but de réduire les vulnérabilités qui y sont établies, pour les risques, catégories de risques ou tout ou partie du territoire qu'il précise, des objectifs de protection qui peuvent être atteints compte tenu des mesures et des ressources disponibles.

Le schéma précise, en outre, les actions et leurs conditions de mise en œuvre adoptées par les municipalités locales et, s'il y a lieu, l'autorité régionale pour atteindre ces objectifs.

Ainsi, dorénavant, les autorités 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 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.

On peut se demander comment elles pourront s'acquitter de cette responsabilité de prévention des sinistres à l'égard des risques présents sur leur territoire considérant que les pouvoirs réglementaires d'une agglomération sont assez limités. Elles peuvent intervenir en aménagement du territoire, mais la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit déjà les mécanismes permettant de prendre en compte dans les schémas d'aménagement les risques présents sur le territoire et l'établissement des zones de contraintes nécessaires.

Par ailleurs, les pouvoirs réglementaires des municipalités sont très limités par l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). Cette disposition, rappelons-le, empêche une municipalité de prendre un règlement sur un objet déjà régi par un règlement édicté en vertu de cette loi (et il en existe 86). Même la protection des rives, du littoral et des zones inondables est maintenant sous l'autorité provinciale.

À titre d'illustration, soulignons que les municipalités n'ont pas le pouvoir d'installer des postes de détection de la pollution de l'air sur leur territoire sans l'autorisation du ministre de l'Environnement (art. 47 de la LQE).

Ainsi, il nous semble que l'obligation de prendre des mesures de prévention des sinistres qu'impose la LSCVFRS aux municipalités régionales devrait être atténuée par les mots « dans la mesure des pouvoirs et des moyens dont elles disposent ». Il est davantage à leur portée de planifier la réponse aux sinistres que de les gérer ou de les prévenir, dans l'état actuel du droit.

Refus d'une autorisation pour motif de sécurité publique

L'article 7 de la LSC prévoit l'obligation pour une autorité réglementaire de refuser de délivrer une autorisation si elle a « des motifs sérieux de croire qu'il existe » dans un « lieu où l'occupation du sol est notoirement soumise à des contraintes particulières en raison de la présence d'un risque de sinistre majeur ou mineur » un risque de sinistre :

7. Lorsque l'autorité réglementaire compétente a des motifs sérieux de croire qu'il existe, dans un lieu visé par l'article 6, un risque de sinistre tel que l'exécution de travaux ou l'utilisation d'immeubles devrait y être prohibée ou soumise à des conditions d'autorisation plus sévères que celles prescrites par la loi, toute demande d'autorisation d'exercer de telles activités dans ce lieu doit, même si elle a été reçue avant la constatation du risque, être refusée. Toute demande conforme aux exigences de la loi et refusée pour le motif prévu au premier alinéa doit toutefois être acceptée si la prohibition ou les conditions supplémentaires d'autorisation, selon le cas, n'ont pas été mises en application dans un délai de six mois à compter de la demande.

L'article 3 du projet de loi 50 reprend l'esprit de cette disposition en édictant l'article 145.44 de la LAU, mais son libellé est beaucoup plus engageant pour les municipalités :

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.

Il y a des différences importantes entre la loi actuelle et celle projetée :

- La mesure subjective impliquant que l'autorité réglementaire a des « motifs sérieux de croire... » est remplacée par la mesure objective de l'existence de motifs sérieux. Il en résulte qu'une municipalité qui ne savait pas, mais qui aurait dû savoir pourra être fautive et donc responsable de ne pas avoir refusé la demande d'autorisation.
- La disposition ne s'applique plus dans un « lieu où l'occupation du sol est notoirement soumise à des contraintes particulières en raison de la présence d'un risque de sinistre majeur ou mineur », mais sur l'ensemble du territoire.
- La disposition projetée ne s'applique pas seulement lorsqu'il y a risque de « sinistre » (selon la LSC « un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie »). Elle s'applique dans toute situation où les usages, activités, constructions ou ouvrages projetés doivent être régis ou prohibés, « pour des raisons de sécurité publique », ce qui est un concept très large.

La Loi faisant obligation au conseil de la municipalité de refuser la délivrance du permis lorsque ces conditions sont réunies, elle confie au conseil l'exercice d'un pouvoir lié plutôt que d'un pouvoir discrétionnaire. La décision se situe dans la sphère opérationnelle plutôt que politique et elle engagera possiblement la responsabilité civile de la municipalité. Cette obligation au conseil municipal est au surplus imprécise et elle engendrera de nouveaux litiges, autant par les opposants à un projet qui y verront l'occasion de forcer le conseil à le refuser, que par le promoteur d'un projet à qui il sera refusé. En ce sens, une municipalité devra-t-elle « pour des raisons de sécurité publique » refuser l'implantation d'industries qui auraient par ailleurs reçu les autorisations requises aux termes de la LQE?

Il est certes utile de permettre au conseil d'une municipalité de mettre son veto à un projet faisant l'objet d'une demande de permis substantiellement complète et conforme, dans le contexte envisagé par cette disposition. Il ne faut toutefois pas en faire une obligation.

La municipalité doit conserver sa discrétion, puisqu'elle doit pouvoir soupeser les « raisons de sécurité publique » qui devraient la conduire à agir.

Recommandations

2. Entamer, dès la sanction du projet de loi, une démarche de consultation avant d'élaborer un règlement d'application sur la démarche de gestion des risques et sur la réalisation du plan régional de résilience.
3. Ajouter au projet de loi une obligation de toute municipalité régionale d'informer les municipalités régionales limitrophes des risques présents sur leur territoire qui pourraient engendrer un sinistre sur le territoire de celles-ci et y préciser la possibilité pour une municipalité régionale de déléguer et/ou d'unifier sa démarche de gestion de risque et son plan régional de résilience avec d'autres municipalités régionales.
4. Prévoir la possibilité pour une MRC d'unifier ou de déléguer la réalisation de sa démarche de gestion des risques et son plan régional de résilience des sinistres avec une ou des MRC limitrophes.

5. Ajouter au 3^e paragraphe de l'article 8 les mots « dans la mesure des pouvoirs et des moyens dont elles disposent ».
6. Modifier l'article 118.3.3 de la LQE en permettant à une municipalité de régler de façon plus sévère le risque sur son territoire.
7. Changer le libellé « doit » par « peut » dans l'article 145.44 de la LAU.
8. Ajouter, dans l'article 145.44 de la LAU, une possibilité d'une prolongation de 6 à 12 mois du délai compte tenu des démarches à réaliser qui peuvent dans certaines circonstances être entamées, mais plus longues que prévu.

Déclaration des risques

Le présent projet de loi reprend l'intention de la Loi sur la sécurité civile de venir baliser les générateurs de risques en imposant à l'article 11 une déclaration de risque :

« 11. Les personnes dont les biens ou les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre que le gouvernement détermine par règlement doivent collaborer avec les autorités municipales sur le territoire desquelles les biens sont situés ou les activités sont exercées en produisant une déclaration de risque.

Le gouvernement détermine également la forme et la teneur de la déclaration de risque, les autres autorités à qui elle doit être transmise, les conditions de transmission et toutes autres modalités applicables.

Il peut prévoir les mesures de préparation de la réponse aux sinistres que les personnes visées au premier alinéa doivent mettre en place ainsi que les mesures d'intervention et de rétablissement qu'elles doivent déployer pour répondre à un sinistre, prescrire les modalités applicables à leur mise en place ou à leur déploiement et prévoir d'autres obligations de collaboration avec les autorités municipales ou avec toute autre autorité qu'il désigne.

La Ville souligne la bonne intention du législateur de vouloir une fois de plus encadrer ces personnes dont les biens peuvent être générateurs de risques. À cet effet, nous aimerions grandement être consultés pour la rédaction de la réglementation à venir, afin de collaborer avec les autorités pour mettre en œuvre des mécanismes et des options qui seront concrètement applicables avec le milieu municipal. Cela nous permettrait de bien répondre aux objectifs du législateur et de faire en sorte d'avoir les meilleurs éléments pour mettre en œuvre cette disposition.

Le règlement d'application qui découlera de cet article 11 nous permettra probablement de mieux situer les leviers qui nous permettront de faire un pas en avant malgré les difficultés appréhendées. Des échanges devront donc avoir lieu avant toute publication de règlement dans la gazette.

Règlementation minimale provinciale sur les activités à l'origine d'un sinistre

L'article 11 du projet de loi prévoit que le gouvernement va déterminer par règlement quelles sont les personnes dont les biens ou les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre et qui devront collaborer avec les autorités municipales. C'est avec ces informations que les municipalités régionales pourront récolter des déclarations de risques sur leur territoire et ensuite procéder à la démarche de gestion des risques, sur le plan régional de résilience et à l'identification des mesures à prioriser.

Toutefois, tout en conservant l'autonomie municipale en la matière et afin d'éviter que des autorités municipales soient plus permissives que son autorité municipale limitrophe et que cela fasse en sorte de créer une certaine dichotomie dans l'esprit des démarches régionales de gestion des risques et dans les plans régionaux de résilience, nous croyons pertinent, qu'en plus de cette identification des activités qui peuvent être à l'origine d'un sinistre que celle-ci soit accompagnée d'une réglementation minimale provinciale sur ces activités. Avec ce niveau minimal de règles, cela n'empêcherait pas les municipalités de réglementer les activités qui se déroulent sur le territoire et ainsi d'appliquer l'article 12 du projet de loi.

Le détail de cette réglementation pourrait également être discuté en amont de la publication du règlement, mais nous croyons pertinent qu'un article de la loi soit ajouté à cet effet.

Déclaration d'incident

La déclaration du risque étant un bon pas en avant afin de bien mesurer le traitement des risques à réaliser en prévention. Toutefois, nous croyons qu'un complément important à cette déclaration serait d'obliger le générateur de risque à produire une déclaration d'incident lorsque le risque déjà déclaré est imminent ou se matérialise. Cette nouvelle obligation ferait en sorte de responsabiliser encore davantage la personne face à ses propres risques et ferait en sorte que la municipalité appliquerait une meilleure réponse face au sinistre dès son avènement.

Recommandations

9. Entamer, dès la sanction du projet de loi, une démarche de consultation avant d'élaborer un règlement d'application sur la déclaration des risques, afin que sa mise en application puisse se réaliser adéquatement.
10. Prévoir à la loi une réglementation provinciale minimale sur les principaux générateurs de risques, afin d'éviter des autorités locales plus permissives que d'autres.
11. Prévoir à la loi une obligation de déclaration d'incident par les générateurs de risques sur les risques déjà déclarés.

Réponses aux sinistres

Modifications Loi sur la sécurité incendie

Le projet de loi vient modifier la *Loi sur la sécurité incendie*, en modifiant son premier article et y ajoutant un chapitre complet (VI.1) sur l'organisme de protection contre les incendies de forêt. Ce chapitre vient préciser à l'article 150.1 qu'un organisme de protection contre les incendies pourrait être désigné pour combattre des feux de forêt dans un territoire donné :

150.1. Le ministre peut désigner, pour un territoire qu'il délimite, un organisme à titre d'organisme de protection contre les incendies de forêt.

L'organisme désigné est chargé 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. Il accomplit sa charge en conformité avec les orientations et les directives que lui donne conjointement le ministre et le ministre responsable de l'application de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1).

L'article 150.3 de ce même chapitre vient préciser les obligations d'un plan d'organisation avec les effectifs et les équipements ainsi que les moyens que l'organisme entend utiliser pour la protection du territoire qu'il se fait désigner.

La Ville de Québec est d'accord avec ce nouveau principe d'organisme qui pourrait être désigné sur un territoire particulier pour combattre ce type d'incendie. Cependant, il n'est pas clair pour nous si l'organisme dont il est question dans ce nouveau chapitre concerne exclusivement la SOPFEU. Ainsi, la façon dont le tout est actuellement libellé peut laisser croire qu'un service incendie d'une municipalité pourrait être un organisme désigné.

Si tel est le cas, ces nouvelles obligations feraient en sorte de générer beaucoup de nouvelles dépenses pour un service incendie d'une municipalité comme la nôtre. En effet, sans entrer dans les détails, les équipements, la formation et la façon de combattre des incendies du patrimoine bâti ne sont pas les mêmes pour un incendie de forêt.

À cet effet, l'article 150.4 précise que le ministre assume le coût des dépenses engagées par l'organisme pour lutter contre les incendies de forêt et que ces sommes sont prises sur le fonds consolidé du revenu. Toutefois, les coûts d'acquisition du matériel, le développement et le suivi de formation doivent se faire en amont des interventions à réaliser et nécessitent donc d'avoir les ressources financières adéquates pour être prêt en tout temps.

Le service municipal d'incendie de la Ville de Québec serait en mesure, suite à la formation et l'acquisition des équipements propre aux incendies de forêt, de répondre adéquatement en tant qu'organisme désigné sur son territoire pour ce type d'incendie. Il pourrait alors, en cas de besoin, faire appel à d'autres organisations semblables comme la SOPFEU.

Déclaration de l'état d'urgence local

Le projet de loi vient modifier quelques dispositions relatives à la déclaration de l'état d'urgence local qu'une municipalité peut déclarer (DEUL). Ces modifications sont bien accueillies par la Ville de Québec.

Toutefois, nous croyons que les pouvoirs, de certaines grandes municipalités comme la Ville de Québec, en cas de DEUL, devraient être plus larges à certains égards. À cet effet, l'article

23 prévoit des pouvoirs de six natures en cas de déclaration d'état d'urgence local, soit : contrôle d'accès aux voies de circulation, ordonnance d'évacuation et de mise à l'abri, réquisition de service pour aider les effectifs, réquisition de lieux d'hébergement privé, dérogations et autorisation particulière pour des mesures d'intervention et finalement un pouvoir de dépense et de conclusion de contrats qu'elle juge nécessaires. Ces pouvoirs sont les mêmes que ceux de la LSC actuellement.

Parallèlement, nous nous interrogeons sur l'étendue des pouvoirs de la DEUL, comparativement aux quinze pouvoirs que le gouvernement peut exercer à l'article 57 de la LSCVFRS en cas de déclaration de l'état d'urgence nationale (DEUN). Plus précisément, les pouvoirs d'ordonnance de fermeture d'établissement (paragraphe 2), d'ordonnance de construction ou de démolition (paragraphe 4), d'ordonnance de cesser l'alimentation en énergie ou en eau (paragraphe 7) et finalement de la réquisition de biens de première nécessité et voir à leur distribution (paragraphe 10) devraient pouvoir être exercés par des municipalités d'envergure comme la ville de Québec en cas de DEUL, et ce, même si l'esprit de ces pouvoirs sont partiellement déjà inscrits à l'article 40 de la Loi sur la sécurité incendie.

Ainsi, nous croyons que l'exercice de ces pouvoirs additionnels pourrait potentiellement faciliter l'intervention en urgence lors de situations particulières dans la ville de Québec. À contrario, ne pas permettre ces pouvoirs pourrait nuire aux opérations d'intervention en cas d'urgence.

Nouvelle Loi sur les centres de communications d'urgence

Le projet de loi vient créer une loi distincte sur les centres de communications d'urgence à partir de dispositions de la LSC. Par le fait même, le législateur vient adapter et modifier certains éléments en ce domaine. À cet effet, la Ville de Québec salue les modifications apportées aux éléments législatifs entourant les centres de communications d'urgence. Plus précisément, la modification de la fréquence de la certification des centres aux cinq ans plutôt qu'aux deux ans, de même que la création de nouvelles infractions en lien avec des appels frivoles au 911 sont deux éléments qui permettront au centre de communications d'urgence de la Ville de poursuivre son développement et ses opérations de manière optimale.

Tarification des services en entraide

L'article 16 du projet de loi vient préciser que toute autorité municipale qui aurait demandé de l'aide à une autre autorité doit assumer le coût de cette aide. Cette disposition reprend essentiellement l'article 57 de la LSC à cet effet. Toutefois, l'article a été bonifié en y ajoutant le libellé « Malgré tout règlement municipal et sous réserve du tarif fixé par le ministre, le coût de cette aide est fixé de manière raisonnable eu égard aux circonstances par l'autorité qui l'a fournie ».

Nous en déduisons que le ministre viendra ultimement fixer une grille tarifaire des services rendus à une autre municipalité. Quelle forme prendra cette grille? Que contiendra-t-elle? Est-ce qu'il y aura de la place pour y intégrer des modalités particulières? En ce sens, nous avons quelques appréhensions quant aux tarifs et aux modalités d'évolution de ceux-ci qui seront indiqués dans cette grille. Ces tarifs devront refléter le coût réel de l'aide qui aura été apportée à une autre autorité et évoluer en fonction des éléments qui dictent ces tarifs. En fait, une certaine souplesse devra être considérée dans la grille, afin notamment de tenir compte des diverses conditions des multiples conventions collectives à travers l'ensemble des municipalités de la province.

La Ville de Québec sera toujours disposée, par son expertise et ses équipements, à collaborer auprès d'autres municipalités en sécurité civile, mais il serait regrettable que le remboursement de cette aide ne puisse se faire au coût réel que cela va imposer à une ville de l'envergure de Québec.

Mesures punitives aux municipalités

La Ville de Québec n'hésite pas à déployer les mesures nécessaires lors de sinistre ou d'imminence de sinistre. La sécurité de la population et de ses biens est une prémisse à toute intervention à réaliser en urgence ou en amont d'un sinistre. Notre Ville peut compter sur l'expertise acquise en sécurité civile au fil des vingt dernières années et sur les moyens qu'elle peut déployer à travers l'expertise de l'ensemble de ses différents services. Ces efforts de diverses natures, dont ceux de réglementation qu'elle déploie selon les pouvoirs qui lui sont dévolus, vont toujours dans le sens de l'appréciation des risques et de leur traitement.

Ainsi, il est particulièrement important de s'assurer que les autorités municipales sont en mesure de s'acquitter des obligations que leur impose ce projet de loi, compte tenu des punitions qu'il impose pour sanctionner un manquement à leurs obligations, soit :

- Être privées de l'accès aux programmes d'aide financière ou d'indemnisation prévus par la loi (art. 64 (1) et 65 LSCVFRS);
- Être privées de l'immunité en matière de responsabilité civile pour un préjudice résultant du déploiement de mesures pour répondre à un sinistre (art. 85 LSCVFRS).

À cet effet, le premier thème de ce mémoire portant sur la gestion des risques et du plan de résilience démontre que les autorités municipales ne sont pas totalement en mesure, dans les circonstances actuelles de ce projet de loi, de s'acquitter de l'ensemble des obligations que leur impose le projet.

Nous croyons fermement que ces mesures punitives ne sont pas respectueuses du rôle des gouvernements municipaux.

Recommandations

12. Veiller à prévoir les moyens nécessaires à la réalisation de plan d'opérations d'incendie de forêt en amont de l'intervention à réaliser.
13. Ajouter à l'article 23 du projet de loi concernant la DEUL, la possibilité, pour des municipalités d'une certaine envergure comme la ville de Québec, d'exercer les pouvoirs prévus aux paragraphes 2, 4, 7 et 10 de la déclaration d'état d'urgence nationale en cas de déclaration d'état d'urgence locale.
14. Déterminer annuellement, par décret ou tout autre moyen, les modalités de tarification des services d'entraide entre municipalités en tenant compte de l'évolution de l'ensemble des obligations et éléments qui dictent ces tarifs.
15. Atténuer les mesures punitives prévues aux articles 64, 65 et 85 en fonction des nouvelles obligations imposées par le projet de loi et des lacunes quant aux pouvoirs dévolus aux municipalités pour les déployer.

Développement et reconnaissance de la sécurité civile

Horizontalité de la sécurité civile

La complexité du domaine de la sécurité civile, l'horizontalité de ses dossiers, la particularité de ses interventions en contexte d'urgence, l'implication et les conséquences sur la population, les coûts en hausse, etc., sont autant d'éléments qui font en sorte que la sécurité civile se retrouve aujourd'hui dans un contexte particulier qui a nettement évolué depuis plus de vingt ans.

Statu quo

La LSC actuelle a été adoptée en 2001. D'importants sinistres ont eu lieu depuis sur le territoire de la province et bien souvent dans de petites municipalités (Lac-Mégantic, Sainte-Marthe-sur-le-Lac, Baie-Saint-Paul, etc.). Ces sinistres ont démontré l'importance d'avoir une bonne structure de réponse aux incidents sur le territoire et de se doter d'une structure de rétablissement forte, coordonnée et prête à œuvrer durant de nombreuses années par la suite. Ces événements n'ont jamais vraiment soldé en une grande démarche de consultation ou de forum provincial avec des acteurs de sécurité civile de tous les niveaux, afin notamment de mieux positionner la réponse à d'importants sinistres et d'entamer une réelle réforme du domaine.

Possibilités

Après plus de vingt années sous le même cadre législatif, dont une bonne partie n'a jamais été mise en vigueur, il aurait été souhaitable que la mise à jour de la LSC fasse l'objet d'une réelle refonte.

Celle-ci aurait notamment pu se réaliser par une professionnalisation du domaine de la sécurité civile, par l'implantation d'un réel système de formation et d'accréditation reconnu par le milieu de l'Éducation, par une modernisation de sa gouvernance et par le développement d'une réelle culture de sécurité civile québécoise, etc. Cette refonte aurait pu davantage se baser sur la recherche et le développement dans le domaine ainsi que sur ce qui se fait ailleurs dans le monde.

En termes de professionnalisation du domaine et d'implantation d'un système de formation propre à la sécurité civile, le projet de loi ne fait aucune mention d'une volonté de développement et de reconnaissance du domaine de façon distincte. Pourtant, le domaine de la sécurité publique et le domaine de la sécurité incendie ont fait la démonstration de la nécessité de se doter d'une telle structure et reconnaissance au fil des dernières décennies.

Quant à la gouvernance de la sécurité civile, le projet de loi vient en fait officialiser une structure gouvernementale déjà existante depuis plus de vingt ans. Cette structure a pu démontrer son déploiement et ses réalisations depuis 2001, mais force est de constater que la force d'intervention, de coordination et de rétablissement n'est pas la même partout à la grandeur de la province durant la phase de l'intervention et du rétablissement d'un sinistre.

Également, nous ne voyons pas dans ce projet une volonté de développer de réels et nouveaux outils d'intervention de portée provinciale en sécurité civile selon ce qui se fait ailleurs dans le monde. Par exemple, la personne prend maintenant une place importante dans le concept de sécurité civile dans le projet de loi (article 5), mais nous ne retrouvons rien pour faciliter l'implantation de réel système d'alerte de sécurité civile que les municipalités pourraient utiliser selon leurs besoins et leur réalité. Cette absence de regroupement pour répondre à un besoin de l'ensemble de la population de toutes les municipalités de la province fait en sorte de créer d'importantes différences dans l'application du concept d'alerte à la population selon son territoire.

Ces éléments de professionnalisation, de développement, de formation et de modernisation de la gouvernance pourraient ultimement favoriser le développement d'une réelle culture de sécurité civile québécoise, et ce, à tous les niveaux de la population et de la classe politique.

En ce sens, nous déplorons l'absence de forum ou de grandes consultations qui aurait pu mener à une modernisation de la sécurité civile au Québec et qui aurait dû se refléter dans la refonte de la LSC. Du moins, à la veille de la sanction du projet de loi, nous espérons fortement que les règlements d'application de la loi à venir déboucheront sur des questionnements de ce type et, ne serait-ce, que cela cause le début d'un réel changement et de développement d'une véritable culture de sécurité civile québécoise.

Conclusion

En général, le projet de loi soumis reflète une partie de la nouvelle réalité de sécurité civile en matière de prévention et de réduction des risques. Il va notamment dans le sens de recommandations et de concepts évoqués par le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de sinistre et du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030. En ce sens, il est possible de conclure qu'il s'agit d'un bon projet de loi sous l'angle de la prévention des risques de sinistre.

Cependant, pour le moment, comme les principales dispositions et obligations seront connues par règlement d'application de la loi, il est difficile de se prononcer précisément sur les impacts que cela générera et sur les pouvoirs et responsabilités qu'une municipalité détiendra réellement pour appliquer ce qui aura été développé en prévention.

En ce sens, le mémoire public du gouvernement du projet de loi 50 précise que :

La réflexion réalisée dans le cadre de la refonte de la LSC mène aussi à des constats sur la nécessité de prendre davantage en compte le contexte global dans lesquels s'inscrivent les actions en sécurité civile, leur caractère horizontal ainsi que leur interdépendance avec plusieurs autres enjeux et mesures touchant d'autres domaines d'activités. Il convient ainsi de considérer avec plus d'attention le fait que d'autres lois, règlements et mesures relevant de divers ministères et organismes gouvernementaux, québécois et fédéraux, apportent une contribution directe à la gestion des risques et à la réponse aux sinistres.

Il y a bien d'autres lois et règlements et mesures qui relèvent de divers ministères qui apportent une contribution à la gestion des risques, mais d'importantes dispositions du présent projet ne semblent pas avoir suffisamment considéré le détail et les impacts des articles de ces lois et règlements pouvant notamment empêcher une municipalité de régler dans le sens de la gestion des risques désirée dans le projet de loi.

Ainsi, il sera opportun que le législateur et le ministère de la Sécurité publique soient attentifs à tout commentaire qui découlera de la publication de tout projet de règlement suivant la sanction de la loi.

Enfin, nous regrettons, de façon plus globale, que le projet de loi ne reflète pas une évolution et une modernisation réelles et marquées de la structure de gouvernance et du domaine de la sécurité civile au Québec. Il ne reflète pas non plus une reconnaissance du domaine de la sécurité civile à part entière comme une entité distincte des services incendies et des services de police et ne vise pas la mise en place d'une réelle structure de formation et d'accréditation distincte de la sécurité civile basée sur la recherche et le développement dans ce domaine. Il aurait été opportun de profiter de ce changement légal pour démontrer une volonté claire de développer une culture de sécurité civile au Québec.

En conclusion, afin de bien concrétiser les volontés du législateur dans le cadre légal et réglementaire municipal, et que ce projet de loi devienne une fierté et un succès de sécurité civile, les recommandations soumises dans ce mémoire devraient être considérées, car cela pourrait ultimement compromettre une implantation concrète des intentions du législateur. Il serait dommage que la non-applicabilité de plusieurs dispositions de la LSC se répète dans la LSCVFRS.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez aux recommandations contenues au présent mémoire et nous vous assurons notre entière collaboration pour la suite.

Annexe Recommandations

- Sinistre
 1. La notion de « présomption d'acceptation du risque par la personne » devrait être ajoutée à l'article 5 du projet.
- Gestion des risques et plan de résilience
 2. Entamer, dès la sanction du projet de loi, une démarche de consultation avant d'élaborer un règlement d'application sur la démarche de gestion des risques et sur la réalisation du plan régional de résilience.
 3. Ajouter au projet de loi une obligation de toute municipalité régionale d'informer les municipalités régionales limitrophes des risques présents sur leur territoire qui pourraient engendrer un sinistre sur le territoire de celles-ci et y préciser la possibilité pour une municipalité régionale de déléguer et/ou d'unifier sa démarche de gestion de risque et son plan régional de résilience avec d'autres municipalités régionales.
 4. Prévoir la possibilité pour une MRC d'unifier ou de déléguer la réalisation de sa démarche de gestion des risques et son plan régional de résilience des sinistres avec une ou des MRC limitrophes.
 5. Ajouter au 3^e paragraphe de l'article 8 les mots « dans la mesure des pouvoirs et des moyens dont elles disposent ».
 6. Modifier l'article 118.3.3 de la LQE en permettant à une municipalité de réglementer de façon plus sévère le risque sur son territoire.
 7. Changer le libellé « doit » par « peut » dans l'article 145.44 de la LAU.
 8. Ajouter, dans l'article 145.44 de la LAU, une possibilité d'une prolongation de 6 à 12 mois du délai compte tenu des démarches à réaliser qui peuvent dans certaines circonstances être entamées, mais plus longues que prévu.
- Déclaration des risques
 9. Entamer, dès la sanction du projet de loi, une démarche de consultation avant d'élaborer un règlement d'application sur la déclaration des risques, afin que sa mise en application puisse se réaliser adéquatement.
 10. Prévoir à la loi une réglementation provinciale minimale sur les principaux générateurs de risques, afin d'éviter des autorités locales plus permissives que d'autres.
 11. Prévoir à la loi une obligation de déclaration d'incident par les générateurs de risques sur les risques déjà déclarés.
- Réponse aux sinistres
 12. Veiller à prévoir les moyens nécessaires à la réalisation de plan d'opérations d'incendie de forêt en amont de l'intervention à réaliser.
 13. Ajouter à l'article 23 du projet de loi concernant la DEUL, la possibilité pour des municipalités d'une certaine envergure comme la ville de Québec, d'exercer les pouvoirs prévus aux paragraphes 2, 4, 7 et 10 de la déclaration d'état d'urgence nationale en cas de déclaration de l'état d'urgence local.
 14. Déterminer annuellement, par décret ou tout autre moyen, les modalités de tarification des services d'entraide entre municipalités en tenant compte de l'évolution de l'ensemble des obligations et éléments qui dictent ces tarifs.
 15. Atténuer les mesures punitives prévues aux articles 64, 65 et 85 en fonction des nouvelles obligations imposées par le projet de loi et des lacunes quant aux pouvoirs dévolus aux municipalités pour les déployer.

