



ASSOCIATION
DES
DIRECTEURS
GÉNÉRAUX
DES
MUNICIPALITÉS
DU
QUÉBEC

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

Mémoire de
l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec
présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire

Le 19 mars 2024

TABLE DES MATIÈRES

1.REMERCIEMENTS	3
2.PRÉSENTATION DE L'ADGMQ.....	4
3.INTRODUCTION	5
4.COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 50.....	6
5.CONCLUSION	12

1. REMERCIEMENTS

L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de l'occasion qui lui est offerte de faire part de ses observations concernant le projet de loi n° 50, 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.*

2. PRÉSENTATION DE L'ADGMQ

Fondée en 1935, l'ADGMQ a pour mission de promouvoir l'amélioration des connaissances et le statut de ses membres. Elle assure une représentation auprès des instances gouvernementales et municipales et organise des sessions de perfectionnement dans le but d'encourager la poursuite de l'excellence dans la gestion municipale. L'Association favorise également la coopération entre ses membres, les autres associations et les organismes.

Elle collabore avec plusieurs instances du domaine municipal, notamment le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère de la Sécurité publique (MSP), le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ), dans plusieurs dossiers d'actualité.

L'ADGMQ compte actuellement près de 300 membres répartis dans quelque 200 municipalités. Elle est constituée exclusivement de directeurs généraux, de directeurs généraux adjoints et de directeurs d'arrondissement. Les municipalités membres de l'Association, dans lesquelles travaillent ces hauts fonctionnaires municipaux, représentent près de 85 % de la population québécoise.

Parmi les membres de l'ADGMQ, 67 % d'entre eux occupent un poste de directeur général, 26 % d'entre eux occupent un poste de directeur général adjoint et 7 % d'entre eux occupent un poste de directeur d'arrondissement. La totalité des municipalités composées de 30 000 habitants ou plus et la majorité des municipalités composées de 10 000 à 30 000 habitants sont membres de l'Association.

3. INTRODUCTION

L'ADGMQ a été impliquée dans les démarches de consultation qui ont mené à la présentation du projet de loi n° 50 le 31 janvier dernier. Elle tient à souligner le travail des représentants du MSP, leur disponibilité, leur écoute et leur souci de comprendre les arguments soulevés tout au long du processus de consultation.

La dernière mise à jour de la *Loi sur la sécurité civile* date de 2001. Sa mise à jour en 2024 est d'autant plus à propos que les changements climatiques apportent leur lot de défis, et les conséquences sociales et financières des tragédies qu'ils engendrent sont importants. Il importe plus que jamais que les législations et les politiques les prennent en compte.

L'ADGMQ croit que le projet de loi n° 50 n'est à lui seul pas suffisant pour créer une culture de sécurité civile au Québec. Elle y reviendra. Toutefois, il importe de mentionner que le projet de loi présenté est pertinent et que les améliorations apportées s'inscrivent dans la foulée des mesures en matière d'aménagement du territoire et de protection contre les inondations pour mieux protéger les personnes et leurs biens. Le projet de loi n° 50 vise notamment à mieux définir les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes impliquées en sécurité civile, à améliorer la connaissance des risques de sinistre et de leur occurrence et à outiller davantage les municipalités pour intervenir en situation d'urgence.

Il n'apparaît pas nécessaire pour l'Association, à cette étape, de débattre si les mesures proposées dans le cadre actuel du projet de loi vont assez loin ou non. Des règlements consolideront éventuellement l'assise fonctionnelle des changements proposés. L'ADGMQ souhaite surtout mettre en évidence l'importance d'opérationnaliser les changements envisagés. C'est au regard de cette préoccupation que vous sont partagés ses commentaires et les observations dont ses membres lui ont fait part jusqu'à maintenant.

4. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 50

L'ADGMQ salue les diverses améliorations qu'apporte le projet de loi n° 50 à la *Loi sur la sécurité civile*, notamment :

- La reconnaissance dans les notes explicatives que « les municipalités locales sont les premières autorités responsables de la protection des personnes et des biens sur leur territoire ». Cette reconnaissance pave la voie à un partenariat étroit avec le gouvernement et à une aide accrue de celui-ci pour aider et soutenir les municipalités locales.
- La mise sur pied d'une démarche supralocale de gestion des risques de sinistre impliquant les municipalités locales.
- La prévision de règles relatives au déploiement des mesures d'intervention et de rétablissement ainsi qu'à l'entraide entre autorités municipales.
- La prévision des circonstances à l'égard desquelles des programmes généraux et spécifiques d'aide financière et d'indemnisation peuvent être établis. À cet égard, il est attendu que la réglementation à venir se préoccupe de la simplification de la production des demandes d'aide des sinistrés et de la reddition de compte attendue ainsi que de l'optimisation des délais de remboursement.
- La modification du mandat de l'organisme chargé de la protection contre les feux de forêt pour inclure la protection des communautés et des infrastructures stratégiques.

L'Association est soucieuse du succès de la mise en œuvre des mesures prévues au projet de loi et désire contribuer efficacement aux travaux de la Commission en formulant ces commentaires :

1. L'article 5 établit les principes généraux applicables aux personnes. L'Association comprend que le mot « personne » réfère tant à des personnes physiques que morales. Cette précision est importante au sens de l'obligation de collaboration avec

- les autorités municipales faite notamment à l'article 11. Si telle n'est pas l'intention du législateur, il serait nécessaire de le préciser.
2. Selon l'article 7, une municipalité locale doit mettre en place une structure de sécurité civile et adopter un plan de sécurité civile. Dans les faits, il s'agit d'outils qui doivent faire l'objet d'une constante adaptation au développement de la municipalité et à l'évolution des risques qui la menacent, tels ceux liés aux changements climatiques. Il importe de garder ces outils pertinents et à jour en leur apportant régulièrement des améliorations comme le projet de loi le prévoit pour la démarche de gestion de risques. Il faudrait donc s'assurer d'une forme de concordance entre l'obligation de maintien à jour des outils de sécurité civile et l'évolution des risques. Le respect de cette mise à jour pourrait être éventuellement soutenu dans le cadre d'une stratégie de développement d'une culture de sécurité civile.
 3. L'article 10 prévoit les objets pour lesquels le gouvernement peut édicter des règlements. Il serait souhaitable que leur contenu soit rapidement connu pour mettre en œuvre les mesures de la nouvelle Loi le plus rapidement possible, puisque les saisons printanière et estivale qui s'amorcent sont propices à l'émergence de situations d'urgence. Leur rédaction devrait être soucieuse de préserver l'agilité des municipalités locales, de considérer les municipalités comme des partenaires et de ne pas alourdir leurs obligations sans considérer d'en alléger certaines. Enfin, ces règlements sont aussi une occasion additionnelle de contribuer à l'édification d'une culture de sécurité civile en introduisant des règles encourageant la prévention et la proactivité, notamment en ce qui a trait à l'aide financière consentie.
 4. Les articles 11 et 12 obligent la collaboration des personnes dont les biens et les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre avec les autorités municipales en produisant une déclaration de risque. Le gouvernement détermine alors la forme et la teneur de la déclaration. Cette obligation pose la question de la préséance des juridictions, alors que des entreprises sont tenues à des obligations similaires en

vertu de réglementations fédérales, notamment sur les urgences environnementales. Songeons aussi aux entreprises travaillant dans des domaines connexes à l'action militaire, dont la teneur des activités et les produits utilisés ne sont pas d'ordre public et assujettis à des règles particulières relevant d'un autre ordre de gouvernement. Des précisions devraient être apportées quant à cette obligation.

5. L'article 16 aborde la problématique de la contrepartie financière pour compenser l'aide reçue d'une autre municipalité lors d'un sinistre. L'idéal est certes de prévoir cette éventualité à l'intérieur d'ententes signées entre municipalités en prévision d'un échange de services lorsqu'une situation l'oblige. De telles ententes sont des outils qui s'insèrent parfaitement dans le contexte d'une culture de sécurité civile à développer.

Toutefois, l'article tel que libellé rend caduque toute réglementation de tarification que possède une municipalité et réfère à la notion de coût fixé « de manière raisonnable ». Le coût fixé doit refléter minimalement celui réellement défrayé par une municipalité aidante. Pour aplanir les disparités des coûts réels de municipalités, une culture de sécurité civile pourrait, par exemple, amener le gouvernement à inciter les municipalités à conclure avec d'autres des ententes préalables établissant entre autres les mécanismes et les coûts pour les services éventuellement rendus.

6. L'article 17 prévoit une nouvelle reddition de compte. Le délai prévu dans le libellé (six mois) est relativement court, considérant le fait que le rétablissement peut prendre plusieurs mois, voire des années. Il serait souhaitable de prévoir un mécanisme de rapports provisoires. En outre, pour plus de souplesse et d'adaptation aux situations pouvant survenir, il pourrait être envisagé d'inscrire le délai dans un règlement du ministre plutôt que dans la Loi. Par exemple, des municipalités impliquées à l'été 2023 dans des feux de forêt ont indiqué qu'un délai de douze mois pour produire un rapport final serait plus en adéquation avec la charge de travail de leur personnel lorsque des événements de cette nature surviennent. Leurs efforts

- doivent être répartis entre le retour à la vie normale pour la population, les autres activités inhérentes au fonctionnement municipal (budget, organisation des services, taxation, etc.) et la reddition de compte au gouvernement.
7. L'article 18 interpelle la saine concertation avec une municipalité lorsque des ordonnances du ministre sont prévues. Parfois, la situation sur le terrain et celle rapportée diffèrent, ce qui peut conduire à des actions contradictoires, voire nuisibles. Il est de première importance que les projets d'ordonnance du ministre puissent faire l'objet d'un échange préalable directement avec les autorités municipales concernées. Le texte de la Loi devrait refléter cette concertation essentielle à la prise de décision dans l'intérêt et le respect de la population concernée.
 8. La déclaration de l'état d'urgence par une municipalité pour une période de dix jours telle que prévue à l'article 19 est saluée et correspond aux besoins rapportés par les membres de l'Association. Le délai actuel de cinq jours est insuffisant.
 9. L'article 23 est important, puisqu'il précise les pouvoirs que peut exercer une municipalité dans le cadre de l'état d'urgence. Toutefois, puisque les municipalités locales agissent directement lors de situations d'urgence, elles doivent pouvoir prendre tous les moyens pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes. En ce sens, il importe qu'elles puissent ordonner, lorsque la situation le commande, la construction ou la démolition d'un ouvrage ou le déplacement ou l'enlèvement de toute chose de la même manière que le ministre peut le faire en vertu de l'article 57 du présent projet de loi. Il faut s'assurer que les municipalités, dans le cadre de l'état d'urgence, puissent poser un geste, par exemple enlever une chose pouvant être préjudiciable, sans se voir adresser une réclamation de la part d'un propriétaire qui contesterait l'action de la municipalité. Dans de telles circonstances, une municipalité est responsable de la vie et des biens de la population au même titre que le ministre et, de ce fait, ne doit pas être retardée dans son action.

10. Le délai de 60 jours pour faire rapport sur l'exercice des pouvoirs extraordinaires exercés par une municipalité dans le cadre de l'état d'urgence prévu à l'article 25 est trop court. Il est certain que le délai nécessaire peut varier en fonction de l'ampleur du sinistre, de la taille de l'organisation municipale concernée et de la période de l'année. Il a été porté à l'attention de l'Association qu'un délai de près de cinq mois a été requis par une municipalité pour produire un tel rapport à la suite des feux de forêt de l'été 2023. Pour ces motifs, il apparaît souhaitable qu'il soit prévu dans la Loi que le ministre puisse déroger à ce délai lorsqu'une municipalité le lui demande.
11. L'article 26 prévoit que la municipalité ayant déclaré l'état d'urgence doit produire un rapport dans un délai de six mois tout comme à l'article 17. L'Association croit qu'un délai maximal de douze mois est préférable.
12. En état d'urgence, il est important que des représentants des municipalités locales puissent, tout comme le directeur régional, assurer la liaison avec le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile. Ainsi, les particularités de la situation d'urgence seraient mieux prises en compte. Cette préoccupation devrait être ajoutée dans le deuxième paragraphe de l'article 42.
13. Aux articles 31 et 33, il est prévu que le ministre puisse soutenir des organisations chargées de mettre en place des mesures visant à renforcer, entre autres, les capacités opérationnelles des autorités municipales pour répondre à un sinistre. Il s'agit selon l'Association d'un exemple de mesure qui s'intègre bien dans un éventuel plan de mise en place d'une culture de sécurité civile au Québec. À cette enseigne, elle ne peut passer sous silence la plateforme InterAide, qu'elle a mise sur pied en 2019 en collaboration avec d'autres associations municipales et qui vise à permettre aux municipalités de mutualiser leurs expertises ainsi que leurs ressources humaines, documentaires et matérielles pour agir dans les quatre phases d'une stratégie des mesures d'urgence, soit la planification, la préparation, l'intervention et le rétablissement. Cet outil Web pourrait être plus largement utilisé par les

municipalités et le gouvernement, notamment pour renforcer leur préparation face à un sinistre. La pertinence de la plateforme a d'ailleurs été reconnue par le MSP peu de temps après son lancement et par Sécurité Publique Canada en 2023.

14. Le projet de loi prévoit insérer l'article 145.44 à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour obliger le conseil d'une Municipalité à suspendre la délivrance d'un permis ou d'un certificat lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que les usages, les activités ou les constructions, par exemple, doivent être prohibés pour une raison relative à la sécurité publique. Un tel pouvoir accordé aux municipalités est nécessaire pour minimiser les risques ayant une incidence sur la sécurité publique et protéger les populations. Toutefois, l'Association croit que les municipalités doivent être soutenues dans l'exercice de ce pouvoir et qu'une immunité devrait leur être accordée pour les prémunir contre des poursuites éventuelles liées à l'utilisation de ce pouvoir.

5. CONCLUSION

L'ADGMQ espère que ses réflexions se révéleront utiles dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 50. Pour l'Association, les mesures prévues contribueront à améliorer la performance des organisations municipales et leur capacité à répondre aux attentes de leur population en situation d'urgence.

L'ADGMQ remercie la Commission de l'aménagement du territoire du temps consacré à la lecture du présent mémoire. Elle tient également à réaffirmer son engagement à collaborer avec le gouvernement du Québec en mettant à contribution l'expertise et l'expérience de ses membres pour la préparation des outils réglementaires et de gestion nécessaires à la mise en œuvre du projet de loi n° 50.