

Mémoire concernant le projet de Loi 50 : Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt

Par : Louis-Alexandre Kirouac

Présenté à : Commission de l'aménagement du territoire

Date : 29 février2024

Table des matières

Résumé	3
À propos de moi.....	4
Contexte.....	5
Pourquoi pas un petit bilan de la Loi sur la sécurité civile de 2001?.....	5
Absence de schémas de sécurité civile.....	6
Reddition inopérante des générateurs de risques majeurs	6
Contexte québécois.....	7
Gouvernance multiniveau et fédéralisme	7
L’environnement municipal: un fardeau important pour de nombreuses petites municipalités	8
Divers commentaires sur le projet de Loi 50	8
Bons coups apparents	8
Premières impressions : une dépendance à de règlements futurs et absence de moyens concrets de mise en œuvre ... comme la LSC 2001	10
Absence d’évaluation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la Loi	10
Absence de reddition continue et systématique (suivi régulier des autorités).....	11
L’exclusion des risques technologiques : la fin de la perspective globale et intégrée ?	11
Occasions manquées	12
Impressions sur quelques articles	13
Balisage des meilleures pratiques au sein d’autres administrations: que font les autres ?	19
Norme ISO 22301- Sécurité et résilience - Systèmes de management de la continuité d'activité	19
États-Unis.....	19
Australie :	21
Nouvelle-Zélande.....	22
Union Européenne.....	23
Canada.....	27
Recommandations :	29
Instaurer une vision de Programme de sécurité civile et étendre son application	29
Création du Réseau des infrastructures essentielles ayant accès au ORSC + COG/CNCG/OSCQ.....	31
Un mandat de gestion intégrée des risques et de prospective / préparation aux risques émergents.....	32
Ajouter objectifs et ressources financières matérielles et objectifs temporels.....	32
La prise en compte des risques à la source (urbanisme / construction, etc)	34
Mettre davantage d’emphase sur le rétablissement.	34
S’assurer d’un pouvoir de surveillance / processus d’audit / vérification	35

Résumé

Le présent document est composé de quatre sections :

1. Un bilan de la Loi sur la sécurité civile de 2001 : des sections inopérantes.
2. Des commentaires en ce qui a trait au projet de loi 50 : des bons coups et des questionnements de mise en œuvre
3. Un balisage de ce qui s'effectue ailleurs dans le monde : certains ajoutent des notions de continuité des activités et incluent les infrastructures essentielles.
4. Des recommandations : vision par programme, ajouts de surveillance/reddition.

À propos de moi

Titulaire d'un baccalauréat et d'une maîtrise en politiques publiques et relations internationales, j'ai été initié au monde de la sécurité civile / mesures d'urgence et continuité des affaires dans le cadre d'un stage en entreprise. Ce stage a eu l'effet d'une piqure et je me suis intéressé grandement à la transformation de la sécurité civile suivant le verglas. En effet, j'ai lu les diverses commissions scientifiques et techniques (1996 et 1998) ainsi que les débats à l'Assemblée nationale concernant le projet de loi de 2001 sur la sécurité civile (incluant bien sûr le témoignage de Michel C. Doré, qui devint par la suite sous-ministre associé suivant l'adoption de la Loi sur la sécurité civile).

Cette transformation de la sécurité s'inspirait des meilleures pratiques dans le monde et venait en mon sens mettre le Québec en avance sur les autres. Puis, au fil des années, il me fut possible d'observer que la Loi de 2001 ne fut que partiellement mise en œuvre et appliquée. Je voulais comprendre pourquoi et j'ai commencé des études de troisième cycle en administration publique pour en faire le sujet de ma thèse (projet qui restera lui aussi inachevé par ironie).

J'ai eu l'occasion de travailler au sein d'institutions financières, énergétique et de télécommunication en tant que coordonnateur des mesures d'urgence. Ce mémoire ce veut non pas une critique mais simplement un témoignage offrant des pistes de réflexion et occasions manquées, face à une Loi que l'on voulait refondre depuis un certain temps déjà.

Vous excuserez la forme moins " académique " à laquelle j'avais l'habitude pour une forme plus directe et " pragmatique ".

De plus, je suis conscient que certains des commentaires ou recommandations ne peuvent être directement insérés dans une Loi, mais peut-être apporteront-ils des idées pour la suite des choses (adoption de règlement futurs, etc.).

Contexte

Pourquoi pas un petit bilan de la Loi sur la sécurité civile de 2001?

La Loi sur la sécurité civile (LSC) a été adoptée en 2001 et avait comme objectif de réorganiser le système de sécurité civile au Québec. Marquée par deux événements ayant fait l'objet d'une analyse en profondeur par une Commission scientifique et technique, les inondations au Saguenay en 1996 ainsi que la crise du verglas en 1998, cette loi devait ainsi répondre aux questionnements des citoyens quant à la capacité du gouvernement de les protéger face à des sinistres de cette ampleur (MSP, 2002, p. 5)¹.

Non seulement la commission de 1996 constate des lacunes au niveau provincial, mais également au niveau municipal où une grande majorité de villes n'ont pas de plan de mesures d'urgence ou bien qu'ils sont incomplets.

- À vrai dire, il n'y a pas de corrélation entre la taille et le fait d'avoir ou de ne pas avoir un plan de mesures d'urgence ; plusieurs municipalités importantes ont des plans qui ne satisfont pas au concept de sécurité civile, tel qu'entendu dans le Manuel de base, tandis que de petites municipalités ont conçu des plans bien adaptés aux vulnérabilités locales ou régionales et bien coordonnés avec les plans des municipalités voisines.
- Parmi celles qui en possèdent, moins de la moitié, selon notre expérience, le tiennent à jour régulièrement, c'est-à-dire au moins annuellement.
- Le ministre n'exerce pas en ce domaine tous les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, de sorte que la planification de la sécurité civile, au niveau de la municipalité, est laissée à la discrétion du maire et de son conseil.
- Les gouvernements supérieurs apportant une aide financière importante à la suite d'un sinistre ou d'une catastrophe, il arrive que certains élus soient portés à négliger leurs responsabilités en matière de sécurité civile (« puisque le gouvernement paye, de toute façon », selon l'expression de l'un d'eux !). (École nationale d'administration publique, 1996, p.70²)

La crise du verglas de 1998, affectant près de la moitié de la population québécoise et menant à des pertes de plus de trois milliards de dollars, vient confirmer la nécessité d'agir (MSP, 2002³). Les conclusions de la commission Nicolet dépeignent un portrait peu reluisant de l'état de la sécurité civile au sein de la province. Elle affirme que « [l]es lacunes du système de sécurité civile sont observables à tous les niveaux de la société : citoyens, entreprises, municipalités et gouvernement » (*Ibid.*, p. 6). De plus, les constats sont très percutants : la sécurité civile ne serait qu'une préoccupation marginale sauf en cas de grave sinistre et plusieurs municipalités ne voient pas nécessité de s'impliquer et d'investir temps et argent en sécurité civile (Martel, 2005, p. 57⁴).

1. Ministère de la Sécurité publique (2002), *La sécurité civile : une responsabilité partagée. Présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité civile*. Gouvernement du Québec, 31p.
2. École nationale d'administration publique (1996), *Évaluation de l'intervention de l'organisation de sécurité civile du Québec lors de inondations au Saguenay en juillet 1996*, Rapport présenté au Ministère de la sécurité publique, Volume 1, 95p.
3. Ministère de la Sécurité publique (2002), *La sécurité civile : une responsabilité partagée. Présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité civile*. Gouvernement du Québec, 31p.
4. MARTEL, Claude (2005), «Les grands dérangements et la perspective du soutien aux sentiments humains» dans MALTAIS, Danielle et Marie-Andrée RHEAULT (dirs.) *L'intervention sociale en cas de catastrophe*. Presses de l'Université du Québec, pp. 35-99.

Cette Loi ne fut toutefois jamais pleinement mise en œuvre. Ce constat est triste car dans le chapitre portant sur le cadre juridique, le rapport de la commission Nicolet suivant la crise du verglas en 1998 décrivait les lacunes de la loi qui encadrait la sécurité civile à l'époque (avant l'adoption de la LSC):

« [...] la loi n'impose pas aux municipalités, premières intervenantes lors d'une situation de sinistre, d'obligation formelle de se doter de plan de mesures d'urgence ce qui réduit, de façon significative, sa portée et son efficacité [...]; **la loi n'est pas entièrement en vigueur malgré son adoption il y a près de 20 ans** [...]; la loi comporte des lacunes majeures dans l'articulation et la précision de la ligne d'autorité applicable en cas de sinistre [...] » (Abran et al., 1999, p. 87⁵; emphase de l'auteur).

De plus, seul un règlement et une politique québécoise sont ressortis depuis l'adoption en 2001. L'importance de la sécurité civile ne s'est jamais vraiment non plus reflétée dans les budgets; si l'on se fie à sa part du budget du ministère de la Sécurité publique des années 2000 ne représentant que 2% à 4.5 % bon an mal an et qu'il est difficile d'en extraire la juste valeur au sein des budgets municipaux puisqu'elle est souvent amalgamée avec la sécurité incendie.

Absence de schémas de sécurité civile

L'un des instruments de politique publique choisi par les décideurs pour atteindre les objectifs de la loi était l'établissement de schémas de sécurité civile. Ces schémas de sécurité civile se devaient d'être conçus au niveau régional notamment pour adresser des problèmes potentiels de complémentarité entre les plans de sécurité civile municipaux. Cependant, aucun schéma de sécurité civile n'a été effectué à ce jour.

Reddition inopérante des générateurs de risques majeurs

La LSC souhaitait également mieux encadrer les relations entre les municipalités et les industries en adressant le problème des générateurs de risques majeurs. Cette portion ne fut jamais devenue opérante, et l'ironie voulant que la Fonderie Horne (Noranda) soit venue participer aux débats de la Commission des institutions sur le projet de loi 173 (devenue la LSC) et saluer la démarche⁶. Un modèle de dialogue entre les municipalités et les industries présentes sur leur territoire existait déjà avant la Loi sur la sécurité civile, il s'agit des comités mixtes municipalités-industries (CMMI). Cependant rien ne régleme leur création ou leur fonctionnement (De Marcellis-Warin et Peigner, 2010, p. 198⁷). Il n'existe donc pas de mécanisme de reddition de compte entre les industries et les municipalités, se devant pourtant depuis l'adoption de la loi de déclarer s'ils sont générateurs de risques majeurs (à quelle fréquence se rencontrent-ils? est-ce que chaque municipalité tient véritablement un registre des risques

5. ABRAN, France et al. (1999), *Le cadre juridique de la gestion des sinistres au Québec, Étude réalisée pour la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*, Publications du Québec, 385p.

6. Noranda inc. [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](http://www.assnat.qc.ca)

7. MARCELLIS-WARIN, N. et I. Peignier (2010). « Les Local Emergency Planning Committees aux États-Unis : des acteurs clés pour l'amélioration de la résilience des collectivités face aux sinistres majeurs », *Télescope*, vol. 16, n° 2, p. 194-211.

déclarer par les industries ? est-ce qu'une fois le risque déclaré, la municipalité se doit de d'adapter au besoin son plan de mesure d'urgence et d'effectuer des exercices conjoints ?, etc.).

Le nombre de CMMI est par ailleurs très difficile à déterminer puisqu'il n'existe pas de liste exhaustive, mais le nombre de CMMI étudiés pour une recherche du conseil pour la réduction des risques industriels majeurs (CRAIM) était de quinze (Dubeau, 2010, p. 6⁸). De cette étude mandatée par le MSP, le CRAIM a fait le constat que huit de ces CMMI étaient inactifs depuis plus de 18 mois (*idem.*).

Quand l'évaluation des risques majeurs sur son territoire est difficile, même à l'échelle la plus locale, cela réduit forcément la capacité de résilience des municipalités et augmente la pression sur la capacité de réponse de l'autorité provinciale.

Contexte québécois

Loin de moi l'idée de faire un récit de l'évolution de la sécurité civile, notons que celle-ci a évolué sous plusieurs formes dont la dernière phase correspondait à la réorganisation de la sécurité civile en 1996-1998 menant à la Loi sur la sécurité civile de 2001. La notion de sécurité a évolué et s'est largement étendue, passant du risque de sécurité, au risque industriel, au risque sociétal.

Gouvernance multiniveau et fédéralisme

Le contexte québécois et canadien ne peut faire abstraction de la gouvernance multi-niveau dans lequel il est composé (fédéral, provincial, MRC, municipalités). La sécurité civile s'est développée au fil du temps au sein de provinces canadiennes de manière diverses. Toutefois, la complexité du partage des pouvoirs dans la constitution fait en sorte que la sécurité civile est un domaine enchevêtré. Ainsi les liens entre les champs de compétences nécessitent coordination : ferroviaire, aviation, télécommunications. Un exemple pour illustrer cette complexité est de questionner si la SOPFEU (provincial) avait un contact direct avec NAVCAN (contrôle aérien fédéral) qui pourrait lui fournir des renseignements sur les feux provenant d'aéronefs ou si ce lien passait par le MSP et Sécurité publique Canada ou encore si le lien était inexistant.

Someone has to be in charge of the response to events like Katrina. But that does not require a civil war among levels of government and between government organizations over just who that ought to be. Indeed, as long as we have a system of federalism, even thinking about “top” and “bottom” makes no sense. [...] American [que l'on pourrait remplacer par “ Canadian”] federalism preserves autonomy for officials at each level. They need to coordinate with each other (Kettl, 2006, p.278⁹).

-
7. DUBEAU, Yves (2010), « Bilan de l'étude du CRAIM sur les meilleures pratiques observées pour la concertation locale en gestion des risques industriels majeurs - L'expérience des CMMI », Cirano, document pdf, 21p., [en ligne] : http://cirano.qc.ca/cirano/public/pdf/20101209_Y-Dubeau_CRAIM.pdf (document consulté le 21 avril 2014).
 8. KETTL, Donald F. (2006), « Is the Worst Yet to Come? », *ANNALS AAPSS*, Vol. 604, pp. 273-287

L'environnement municipal: un fardeau important pour de nombreuses petites municipalités

On ne peut évacuer l'organisation municipale du Québec de l'équation dans la mise en œuvre et l'instrumentation¹⁰ de l'action publique. En 1998, on qualifiait le modèle québécois de sécurité civile comme étant « inachevé » et mentionnait qu'on ne pouvait exiger trop des municipalités n'ayant « [...] rarement la capacité financière de se doter des ressources humaines et des équipements spécialisés qu'exige l'intervention lors de sinistres et de catastrophes » et que ces ressources devraient venir d'un niveau d'organisation supérieur (Cazalis & Pauchant, 1998, p. 165)¹¹. Le contexte municipal n'a vraiment pas changé et aujourd'hui, 90% des 1107 municipalités régies par le Code municipal ou par la Loi sur la cité et villes comptent moins de 10 000 habitants (même si elles ne représentent que grosso modo 20% de la population totale du Québec)¹². Même que près de 65% des 1107 municipalité comptent moins de 2000 habitants...¹³ Il s'agit d'un facteur non négligeable à tenir en compte lorsque l'on exige des documents et assigne des responsabilités (plans de sécurité civile, etc.). Je crois que les portions inopérantes de LSC 2001 ainsi que le temps que cela a pris pour avoir un règlement (secours minimaux) témoigne de la difficulté à mettre en œuvre les dispositions.

Divers commentaires sur le projet de Loi 50

Bons coups apparents

- Belle implication de la population et sa sensibilisation à l'article 6 : Elles doivent favoriser la participation de leurs citoyens à la sécurité civile, notamment en les consultant et en les informant sur ces mesures ainsi que sur celles qu'ils peuvent prendre pour réduire les risques de sinistre et pour limiter les conséquences des sinistres.
- Les articles portant sur l'assistance financière sont clairs et semblent facilitant (en mettant le citoyen sinistré au centre). Les articles 64 et 65 sont particulièrement intéressants sur l'inadmissibilité d'une municipalité qui est en défaut de respecter les obligations prescrites par la présente loi ou par d'autres lois en lien avec la sécurité civile.

In their current form, Canada's disaster assistance programs do not encourage mitigation and fail to address the underlying factors that contribute to disasters in the first place (i.e., hazards and vulnerability). Paying for disaster losses without addressing root causes sets the stage for repeat losses

9. L'instrumentation étant « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils [...] qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014, p. 17) », dans HALPERN, Charlotte, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2014), « L'instrumentation et ses effets. Débats et mises en perspective théoriques », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (ed.), *L'instrumentation de l'action publique*, SciencesPo, pp. 15-59.

10. CAZALIS, Pierre et Thierry Pauchant (1998), « Leçons stratégiques pour la gestion de la sécurité civile au Québec », dans Marc-Urbain PROULX (ed.), *Une région dans la turbulence*, Presses de l'Université du Québec, pp. 153-170.

11. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/organisation-territoriale-municipale/regime-municipal-general/#:~:text=En%20tout%2C%20en%20janvier%202020,1131%20municipalit%C3%A9s%20locales%20au%20Ou%C3%A9bec.>

¹³https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/organisation_territoriale/BRO_OrganisationMunicipale_2020.pdf

an can create perverse incentives that reinforce high-risk decisions and behaviour (Henstra et McBean, 2015, p. 308)¹⁴.

- Un rapatriement de la SOPFEU sous le MSP et lui donne un mandat plus en phase avec la sécurité civile (protéger infrastructures stratégiques). Même si l'on conserve la distinction en zone de protection intensive et nordique (étant financée par des payeurs provinciaux et fédéraux), l'article 150.5 permet au Gouvernement de payer certaines factures (exemple pour protéger des infrastructures d'Hydro-Québec).
- Les articles 23 et 57 sur les pouvoirs d'urgence sont très clairs, et j'adore le principe de requérir les services de toute personne en mesure d'aider les effectifs déployés. J'aime également la précision à l'article 52 où le gouvernement peut accorder les autorisations ou les dérogations prévues par la loi pour l'exercice d'une activité ou pour l'accomplissement d'un acte requis pour le déploiement rapide et efficace, par les autorités québécoises ou par celles de l'extérieur du Québec, de mesures de coopération en matière de sécurité civile pour répondre à un sinistre ou à son imminence, au Québec ou ailleurs.
- L'élaboration d'un plan national de résilience aux sinistres et qui en plus sera disponible à tous. Une belle marque de transparence.
- Article 31.3 et 33 : on sous-entend une réserve de sécurité civile / de recrutements de bénévoles, un pas dans la bonne direction et inspirant (reste à voir comment ce sera exercer en pratique; exemple je suis certifié Associé Mesure d'urgence, vais-je faire partie d'un bassin de personnes ?).
- Art. 87 : Le ministre ne peut être poursuivi en justice en raison d'un acte accompli ou omis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Face à des sinistres de plus en plus nombreux, complexes et d'une plus grande ampleur, la pression politique est d'autant plus forte à l'égard de la réponse au sinistre faite par les autorités ; dont nous avons eu des exemples dans les cas de la tragédie de l'Isle-Verte et pour l'avis d'ébullition « tardif » de la ville de Longueuil (Radio-Canada, 2014¹⁵ ; Sioui et Merciar, 2015¹⁶).
- Le projet de loi vient bonifier la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre à une municipalité de mieux venir encadrer les risques potentiels à la source via l'insertion, après l'article 145.43, du suivant : « 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 suivant 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. ».

Mise en situation hypothétique ‘crunchy’/ sensationnaliste’ : Saint-Basile le Grand teste cet ajout
Se questionnant sur l'absence d'une étude d'impact environnemental sur son territoire et inquiète des répercussions possibles sur son milieu, la municipalité de Saint-Basile-le-Grand décide de tester cette modification à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'adopter un règlement puis de bloquer le projet Northvolt tant qu'une étude d'impact environnementale n'est pas effectuée.

¹⁴ HENSTRA, Daniel et Gordon McBean (2005), « Canadian Disaster Management Policy: Moving toward a Paradigm Shift? », *Canadian Public Policy*, Vol. 31, No. 3, pp. 308-318.

¹⁵ RADIO-CANADA, « L'Isle-Verte : poursuite de 3,8 millions contre la Municipalité », 23 juillet 2014, [en ligne] : <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/07/23/007-poursuite-isle-verte-proprietaires.shtml> (page consultée le 3 octobre 2015).

¹⁶ SIOUI, Marie-Michèle et Christian MERCIARI, « Eau potable: demande de recours collectif contre Longueuil », *La Presse*, 18 janvier 2015, [en ligne] : <http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-affaires-criminelles/actualites-judiciaires/2015/01/18/01-4836360-eau-potable-demande-de-recours-collectif-contre-longueuil.php> (page consultée le 3 octobre 2015).

Premières impressions : une dépendance à de règlements futurs et absence de moyens concrets de mise en œuvre ... comme la LSC 2001

Depuis l'adoption de la LSC en 2001, un seul règlement a été adopté. Or, le présent projet de loi sous-entend encore l'adoption de règlements futurs (exemple aux articles 10 et 11) et que le ministre peut procéder à plusieurs choses (alors que le ministre pouvait aussi avec la LSC 2001). Ainsi, dans certains articles proposés, il est difficile de juger quelle forme cela prendra (contenu, gabarits, gouvernance, conformité, etc.) en l'absence de ces règlements. Le mémoire du ministre Bonnardel semble en être conscient et laisse entendre que "[d]eux règlements d'application seraient ensuite élaborés et déposés dans les meilleurs délais suivant l'adoption de la loi"¹⁷.

De plus, deux concepts présents dans la LSC semblent "reconduits" sous une autre forme cosmétique: les générateurs de risques majeurs et les schémas de sécurité civile. Dans ces deux cas, le gouvernement disposait des pouvoirs pour agir et légiférer mais ne l'a pas fait. Je ne suis pas vraiment en accord avec le ministre lorsqu'il mentionne dans son mémoire que "le projet de loi soumis consiste en une refonte en profondeur de la LSC"¹⁸.

Absence d'évaluation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la Loi

J'apprécie l'aspect liée à la mitigation et son intégration dans les plans régionaux (et municipaux), mais j'aimerais vraiment que l'investissement suive afin d'éviter une tendance où la majorité des dépenses en sécurité civile se font lors de sinistres (les électeurs semblent préférer récompenser le parti au pouvoir pour les dépenses en cours de sinistre, mais moins pour de l'investissement en prévention et préparation (Healy et Malhotra 2009, p. 387))¹⁹.

Outre l'aspect financier relié au transfert de la SOPFEU sous le MSP, il y a peu d'information quant aux dépenses outre l'ajout de cinq ressources²⁰.

[...] il est à prévoir qu'un soutien financier serait nécessaire pour permettre aux municipalités et aux municipalités régionales de s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités. Une évaluation plus détaillée de ce soutien devrait toutefois être effectuée selon les paramètres du règlement à venir²¹.

Des enjeux sont donc à prévoir, et ce malgré le fait qu'il y aurait dû y avoir les apprentissages liés à la rédaction des schémas de couverture de risques (Loi sur la sécurité incendie); "Le processus pour l'adoption des schémas de couverture de risques s'est révélé beaucoup plus long, beaucoup plus fastidieux que prévu. On ne pouvait pas demander aux municipalités de mener de front les deux opérations"²². Le ministre en est conscient, mais rien ici n'est précisé pour palier à ces enjeux anticipés

Par ailleurs, le milieu municipal a relevé quelques enjeux liés entre autres à la formation, à la clarification des rôles et des responsabilités, à la simplification de la reddition de comptes, au manque de ressources et à la nécessité de prévoir un soutien technique et

¹⁷ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p. 20. : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

¹⁸ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p. 8. : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

¹⁹ HEALY, Andrew et Neil Malhotra (2009), « Myopic Voters and Natural Disaster Policy », *American Political Science Review*, Vol. 103, No. 3, pp. 387-406.

²⁰ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p. 22. : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

²¹ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p. 21. : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

²² Jessica Nadeau, Sécurité civile - Québec serre la vis aux générateurs de risques, Le Devoir, 23 septembre 2013, [Sécurité civile - Québec serre la vis aux générateurs de risques | Le Devoir](https://www.ledevoir.com/quebec/actualites/quebec/1388888-securite-civile-quebec-serre-la-vis-aux-generateurs-de-risques)

financier pour la réalisation de la démarche régionale et locale de gestion des risques de sinistre²³.

Absence de reddition continue et systématique (suivi régulier des autorités)

Malgré les articles 30-33 ainsi que la notion de processus d'amélioration continue (ex : art. 43) qui revient à quelques reprises, je trouve que le projet de Loi manque de mordant au niveau de la conformité / contrôle de qualité et reddition de compte. Il s'agit d'une étape importante et présente dans les meilleures pratiques : comment savoir que le contenu est bon et à jour ?

Nous pourrions apprendre des audits ontariens liés à la sécurité civile et éviter quelques erreurs si l'intention était d'effectuer une vérification périodique ou de ne demander qu'une " checklist " ou de manquer de support (rappelons que le programme ontarien couvre un peu plus de 400 municipalités versus 1107 municipalités à couvrir au Québec):

When we conducted our audit in 2017, we found that the main oversight process for the emergency management programs of ministries and municipalities was in the form of a self-assessment compliance process using a checklist. This process did not look at the quality of the emergency management programs in place. Instead, it required ministries and municipalities to simply indicate if they had met certain requirements, and to provide a brief explanation of how the requirement was met—having an emergency response plan, for example, and using the plan to perform practice tests. This exercise did not assess whether these plans and tests would help ensure that an organization was prepared to respond to an actual emergency; nor did the process ensure that all required plans had been prepared. [...]

Our 2017 audit found that municipalities and ministries lacked support in the form of centralized templates and guidelines for items such as emergency response plans, plans for continuity of government operations, samples of practice tests, and information on lessons learned during past events²⁴.

La reddition permet de garantir la qualité du contenu et de disposer d'indicateurs réguliers pour mesurer la performance du programme.

L'exclusion des risques technologiques : la fin de la perspective globale et intégrée ?

Je ne peux m'empêcher de remarquer le retrait du risque technologique (incluse dans la notion de sinistre majeur), versus la LCS 2001. En cas de cyberattaque affectant les services essentiels d'une municipalité (ex : eau potable), ce serait le Ministère de la cybersécurité qui prendrait en charge la gestion ? Nous vivons dans un monde connecté et rempli de relations de dépendances, je verrais comme un recul le fait d'exclure par exemple le risque technologique des plans nationaux et régionaux de résilience. Le Canada dans son Cadre pour la sécurité civile inclut portant le risque technologique :

Quant aux aléas et aux catastrophes d'origine anthropique qui interpellent les intervenants de la sécurité civile, ils couvrent un large éventail d'événements. Ils incluent les événements intentionnels qui englobent une partie du spectre de certains types de conflits humains, comme les attaques terroristes ou cybernétiques. Ils comprennent aussi les pannes d'électricité ou autres perturbations dans le secteur des infrastructures essentielles (par exemple, celles soutenant les milieux financiers, l'approvisionnement en eau et les télécommunications) résultant d'un accident ou d'une défaillance humaine ou technologique. De plus, au Canada, la sécurité civile est également concernée par les aléas de nature biologique, comme les maladies animales ou humaines pouvant causer une pandémie d'influenza. Chaque aléa devrait donc être identifié et évalué par les autorités compétentes afin d'établir son niveau de priorité relativement aux vulnérabilités potentielles de la société à son égard. En procédant d'une

²³ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p. 20. : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

²⁴ https://www.auditor.on.ca/en/content/annualreports/arreports/en19/v4_104en19.pdf (p. 66 et 67)

manière intégrée à l'appréciation des risques associés à tous les aléas, les efforts visant à réduire de façon significative la vulnérabilité des personnes, des propriétés, de l'environnement et de l'économie, pourraient être plus largement efficaces²⁵.

Occasions manquées

- Absence de programme de continuité des activités tiré des meilleures pratiques et intégrées dans d'autres législations
- Absence de programme d'exercice municipal et régional (par règlement futur uniquement; art.10)
- Absence de programme national de formation (par règlement futur uniquement; art.10)
- Absence de mesures concrètes liées au rétablissement (et non liées directement à l'aide financière)
- Encadrer davantage les centres d'urgence primaires et secondaires : Par exemple inclure l'établissement d'un programme de continuité formel.
- Opportunité manquée de venir bonifier l'approche en y ajoutant une dimension capacitaire / de capacités provinciales de premiers répondants (une sureté du Québec préhospitalière / et une de sécurité incendie). L'approche consolidée est pourtant présente dans le cadre de référence des interventions hors milieu routier (SUMI)²⁶.
 - Capacités Soins préhospitaliers d'urgence consolidés²⁷
 - Capacités de services de sécurité incendie consolidés
- Opportunité manquée de revoir la réglementation d'ensemble sur les Matières dangereuses
 - ‘ une porte-parole nous a écrit que le Ministère reconnaît que des besoins subsistent à l'égard de l'encadrement des risques liés aux matières dangereuses au Québec, précisant que la Loi sur la sécurité civile est actuellement en révision. La cible est la réalisation d'un nouveau projet de loi en 2023’’²⁸.

²⁵ <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk/index-fr.aspx>

²⁶ https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/urgence_hors_reseau_routier/urgence_hors_res_eau_routier.pdf

²⁷ [Vers une «Sûreté du Québec préhospitalière»? | Notre équipe d'impact | Actualités | Le Soleil - Québec](#)

²⁸ <https://ici.radio-canada.ca/recit-numerique/3264/tragedie-lac-megantic-propane-amoniac-reglement>

Impressions sur quelques articles

- Article 7 fait état de mettre en place une structure de coordination ainsi que l'adoption d'un plan de sécurité civile. Le contenu n'est malheureusement que partiellement mentionné et semble limité à l'adoption du dernier règlement sur les secours minimaux; 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. Il est difficile de savoir si le plan va être davantage étoffé ou ne va faire l'objet que de recommandations²⁹. Bien sûr on peut présupposer que le tout sera inspiré de l'autodiagnostic municipal³⁰, mais il est difficile de savoir ce qui sera exigé versus ce qui sera uniquement recommandé. Les exigences contenues dans le règlement sur les secours minimaux ne correspondent pas à mon humble avis aux exigences que devrait avoir un plan de sécurité civile. On le voit d'ailleurs dans le canevas du Plan de sécurité civile élaboré par le MSP³¹, qui est beaucoup plus complet (formation, exercices, services essentiels, etc.). Aussi, comme le disait Hélène Denis, n'y aurait-il pas moyen de [...] s'assurer que le service de sécurité civile en sera vraiment un à part entière, avec des employés qui lui soient exclusivement assignés; s'assurer que le service de sécurité civile relève du plus haut niveau d'autorité hiérarchique de la municipalité de manière à pouvoir exercer le mieux possible son rôle de mobilisation des autres services municipaux et celui de leur coordination en cas de sinistre ?³²
 - Une suggestion déjà formulée pour la LSC 2001 : n'y aurait-il pas opportunité, face au constat du fort nombre de petites municipalités, d'imposer un mécanisme d'évaluation de la maturité en fonction de certains critères (population, concentration de risque, etc.) et où il y aurait différents seuils de maturité à atteindre. Par exemple le niveau de base serait le respect du règlement sur les secours minimaux, le niveau supérieur aurait des exigences supplémentaires (personnel en sécurité civile dédié, politique municipale, CCMI, etc.). Exemple fictif : seules les 106 municipalités locales de plus de 10 000 habitants seraient contraintes d'atteindre le niveau " avancé / intégré / optimal " (similaire aux modèles de maturité existants³³).
- Article 8 : Une municipalité régionale doit réaliser une démarche de gestion des risques de sinistre selon un processus d'amélioration continue. La démarche de gestion des risques de sinistre est 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.
 - On ne fait pas référence à ce qu'est un processus d'amélioration continue ni à de date annuelle de révision ou suivant un sinistre. Cette démarche est basée sur la tolérance au risque de la MRC ? De la province ? Quels sont les barèmes utilisés ?
 - Quelle est la structure de gouvernance de l'information propre à cette démarche ? On laisse libre court aux municipalités et MRC de s'organiser ? Le MSP ne pourrait gérer cette documentation ?
 - Ce travail de la MRC va dépendre du travail effectué par les municipalités pour colliger ces informations ? Qu'en est-il des petites municipalités ? La MRC va demander à la petite municipalité

²⁹ Document de référence pour l'application du Règlement sur les procédures d'alerte et de mobilisation et les moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securete-publique/publications-adm/publications-secteurs/securete-civile/soutien-municipalites/doc_reference_application_reglement.pdf

³⁰ <https://autodiagnostic.securitepublique.gouv.qc.ca/questionnaire/version-imprimable>

³¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/securete-publique/publications-adm/publications-secteurs/securete-civile/soutien-municipalites/plan_de_securete_civile_canevas.docx

³² Hélène Denis, *Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec (assnat.qc.ca)*

³³ [Commonwealth risk management maturity model \(finance.gov.au\)](https://www.finance.gov.au/commonwealth-risk-management-maturity-model)

- dont le chef des services incendie est un individu à temps partiel de faire le tour des entreprises du parc industriel ?
- En ce qui concerne la section 2 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; Comment va-t-on si prendre ? Pourquoi l'exemple des comités mixte municipal-industriel (CCMI) n'est pas mentionné pour minimalement accompagner les municipalités dans cette démarche? Pourquoi même ne pas vouloir inclure le concept de CMMI régional ou même national dans la démarche ? Et de la même façon qu'Hélène Denis le mentionnait en commission, " on n'a aucun mécanisme de résolution de conflits dans tout ça " ³⁴. En effet, comment compte-t-on gérer les conflits dans ce qui doit être priorisé ?
 - Comment la MRC évalue le nombre de ressources nécessaires à cette démarche, et la formation de ces dernières ?
 - Chevauchement avec le schéma de couverture de risques en sécurité incendie : il semble y avoir un certain chevauchement qui risque de confondre autorités locales et régionales.
 - Le schéma de couverture de risques demandait d'effectuer le recensement et l'évaluation des ressources humaines, matérielles et financières affectées, pourquoi n'est-ce pas mentionné dans cette démarche de gestion des risques ?
 - L'article 17 et 20 de la Loi sur la sécurité incendie optait pour une démarche de reddition plus claire :
 - elle détermine une procédure de vérification périodique de l'efficacité des actions mises en œuvre et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés.
 - Le projet de schéma est ensuite soumis au ministre, qui s'assure de sa conformité aux orientations
 - Application 2° une municipalité régionale de comté peut déléguer, par résolution, tout ou partie de sa compétence à une municipalité locale de son territoire. Ne risque-t-on pas de créer des dépendances et une déresponsabilisation de certaines municipalités? Exemple fictif, imaginons que la MRC des Maskoutains délègue son pouvoir à Saint-Hyacinthe : c'est cette dernière qui va
 - graduellement posséder les connaissances et compétences en gestion de risque
 - déterminer les risques qui doivent être priorités (en fonction de critères obscurs qu'elle pourrait elle-même déterminer)
 - Aller chercher le financement requis pour des mesures
 - Aller imposer à une municipalité des mesures qu'elles devraient prendre ?
 - Article 9 : Une municipalité régionale doit faire adoption d'un plan régional de résilience : peu défini quant au contenu, critères, etc. Pourquoi ce coup-ci cela fonctionnerait (versus les schémas de sécurité civile dans la LSC 2001) ? Est-ce que ce plan va également inclure la recension des capacités de chaque municipalité locale ? Quelle sera l'interface avec les schémas de couverture de risque en sécurité incendie ? Est-ce que l'on parle uniquement de connaissance des risques et de projets de mitigation ou également de réponse face aux risques ? Qu'en est-il du recensement des personnes vulnérables sur son territoire ? Qu'elle est l'intégration de ce plan avec le mécanisme de réponse régionale (ORSC) du gouvernement qui pourtant lui suis la forme des régions administratives ? Pourquoi ne pas mettre d'emblée l'élaboration du plan d'intervention hors réseau routier (SUMI), qui rassemblait un ensemble de ressources et capacités, le cas échéant ? De plus, rien ne semble obliger les autorités municipales ou régionales à déterminer s'il y a un écart entre la capacité de réponse souhaitée pour faire face à un risque identifié ou d'en faire un plan particulier d'intervention (ex si on trouve qu'une zone d'impact d'un bâtiment affecterait des quartiers résidentiels, on ferait le point avec le système de santé et autre ?)

³⁴ Hélène Denis, [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](http://assnat.qc.ca)

- Doit-on comprendre que la MRC a uniquement un rôle de planification (dont l'aspect des ressources matérielles, humaines, financières lui sont laissés libres) ? On assume donc qu'il n'y ait pas de lien avec la phase d'intervention ? Donc, une municipalité locale est affectée, elle intervient, en cas de dépassement elle va vers son ORSC qui suit la forme de région administrative (qui va inclure plusieurs MRC) et ensuite à l'OSCQ ? Comment cette socialisation de la démarche régionale s'effectue avec le palier ORSC de réponse par région administrative ?
- Je ne suis pas certain de voir en quoi cette modification versus les schémas de la Loi de 2001 est réellement plus concrète et offre plus de souplesse : selon le ministre le ‘‘constat voulant que la formule des schémas, telle qu'énoncée à la LSC, n'apparaît pas la mieux adaptée et la plus optimale pour le domaine de la sécurité civile qui doit composer avec des risques en constante progression. Tout en reconnaissant ses bénéfices en matière d'aménagement du territoire et de sécurité incendie, cette approche s'avère peu propice à la prise en compte en continu de l'évolution des connaissances sur les risques, des enseignements tirés des sinistres ainsi qu'à des besoins et des réalités en constante progression. Ainsi, le cadre d'élaboration très précis des schémas, les délais de réalisation prévus et les mécanismes d'attestation établis n'offrent pas la souplesse nécessaire et sont jugés lourds, complexes et difficiles d'application³⁵’.
- Le schéma de sécurité civile prenait pourtant en compte les caractéristiques physiques, naturelles, humaines, sociales et économiques du territoire + 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 + des objectifs de protection qui peuvent être atteints compte tenu des mesures et des ressources disponibles + les actions et leurs conditions de mise en œuvre adoptées + une procédure de vérification périodique de l'état d'avancement des actions déterminées et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés.
- Selon le ministre ‘‘La vulnérabilité croissante de nos collectivités résulte de nombreux facteurs, dont : • l'accroissement de la population, l'étalement urbain ainsi que l'augmentation du nombre et de la valeur des biens exposés; • le vieillissement de la population; • l'occupation du sol et le développement dans des zones exposées à des aléas; • la dépendance croissante à l'égard de technologies et de systèmes complexes, interactifs et interdépendants désormais au cœur du fonctionnement des sociétés modernes; • le vieillissement des infrastructures et des bâtiments, ainsi que leur conception parfois inadaptée à l'augmentation des charges auxquelles ils sont soumis’’³⁶. Si un jour un règlement est adopté, j'espère que ces facteurs devront minimalement être pris en compte et faire l'objet d'une analyse (ex : état de situation quant au vieillissement des infrastructures municipales, etc.).
- Il semble y avoir un manque de cohérence, lié à certains chevauchements; imaginez-vous être une municipalité, qui se fait demander de rédiger et mettre en œuvre un plan climat, qui lui serait financé à hauteur de 500 millions \$³⁷, et qu'une nouvelle réforme de loi demande une démarche de risque en tenant compte des changements climatiques + schéma d'aménagement. Pourquoi la démarche de plan climat est accompagnée d'un budget, mais pas les exigences du projet de loi 50 ? Qu'est-ce que l'on doit comprendre de l'importance accordée par le gouvernement à la démarche si l'on n'y fait si peu référence à référents financiers. Nous semblons être loin de l'objectif d'une ‘‘plus grande cohérence et la complémentarité entre les actions menées en sécurité civile visant la résilience de la société québécoise et celles associées à des enjeux connexes comme l'aménagement du territoire, l'adaptation aux changements climatiques, le développement durable, la protection de l'environnement, la santé publique et la sécurité incendie’’ énoncée par le ministre³⁸.

³⁵ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

³⁶ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

³⁷ <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2024-02-08/500-millions-pour-la-transition-climatique/les-villes-devront-avoir-un-plan-climat-d-ici-2026.php?>

³⁸ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p.7 : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

Mise en situation : le projet de loi est adopté

Les MRC doivent déjà notamment effectuer un schéma d'aménagement, un schéma de couverture de risque et désormais un plan régional de résilience qui recoupe certaines notions déjà prévues dans ces autres schémas. Les MRC ne risquent-elles pas de vouloir copier-coller les sections et ne pas prendre la démarche au sérieux ? Le barreau du Québec mettait déjà en garde contre cette démarche d'avoir 3 schémas distincts, dans son mémoire sur le projet de loi 173 (devenu la LSC) : "Nous nous retrouverons donc avec trois procédures différentes alors que l'objectif de ces trois législations est de permettre le regroupement et une harmonisation des interventions au niveau régional"³⁹.

Est-ce que les MRC vont vouloir payer quelqu'un à temps plein ou des consultants pour effectuer cette démarche aux frais des municipalités / citoyens ? Si l'on confie la réalisation à une expertise externe, n'y a-t-il pas un risque que les acteurs municipaux et régionaux puissent difficilement développer des connaissances / expertises en sécurité civile ?

Je peux vous dire que la dernière chose que nous voudrions, c'est que les élus transfèrent ça à un groupe de consultants pour préparer un plan d'urgence⁴⁰.

Est-ce que l'on s'est penché à savoir si le niveau régional via les MRC était encore le bon niveau (rivalités entre municipalités, rotations/changements des élus fréquentes, certaines en situation de décroissance, etc.)

Est-ce que l'on a songé à "gonfler" les ORSC (au niveau des régions administratives) et en faire un guichet unique sur tout ce qui touche la "résilience" (incl. Les relations entre ministères/organismes)?

- Article 10 : Le gouvernement peut par règlement déterminer les obligations de réalisation démarche gestion des risques ainsi que le plan régional et plan sécurité civile. De grandes attentes de précision reposent sur un règlement futur. Pourquoi ce coup-ci cela fonctionnerait (versus schémas de sécurité civile)? C'est l'autorité régionale qui fait la démarche de risque, mais on doit comprendre que c'est la municipalité qui devrait recenser ses risques et déterminer quelle industrie représente un risque ? Quelle est la véritable valeur ajoutée de la MRC, est-ce uniquement de colliger les informations reçues des municipalités ayant le gros du fardeau? Comment la MRC va-t-elle déterminer ce qui est prioritaire ? Est-ce que cette démarche devrait également s'ancrer dans une démarche plus grande avec les ORSC (par région administrative / ce qui sous-entend un mandat de planification plus grand) ? "Plus les demandes ou les méthodologies qui seront proposées aux autorités municipales seront complexes et pointilleuses, plus les municipalités auront la tentation de recourir aux consultants"⁴¹. Puisque cette démarche demeure floue en l'absence de règlement, il y aurait opportunité à réfléchir s'il pourrait y avoir des mécanismes simples et d'autres plus poussés pour certains types
 - 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; Pourquoi ne pas forcer le tout directement et laisser entendre qu'on pourrait en faire mention dans des règlements ultérieurs?

³⁹ Mémoire du Barreau du Québec, Projet de loi 173,

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/60711?docref=qnN5Q7Tn3JrxBRcvkgX1ow> (p. 10)

⁴⁰ Serge Ménard, [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](#)

⁴¹ Conseil pour la prévention et la gestion des sinistres et des crises, [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](#)

- Article 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. Cela signifie que ça entre en fonction uniquement lorsque le gouvernement le détermine par règlement ? Pourquoi ce coup-ci cela fonctionnerait (versus générateurs de risques majeurs dans la LSC 2001) ? N'a-t-on pas peur de se heurter à nouveau à un "mur constitutionnel"⁴² ? On laisse la responsabilité de gérer la documentation aux municipalités ? Cela sous-entend qu'une municipalité va probablement devoir payer une firme pour faire le tour des industries (90% des municipalités sont moins de 10 000 habitants) ?
 - Est-ce qu'il pourrait y avoir un système simple pour certains "générateurs de risques / personnes dont les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre" et un système plus complexe pour certaines industries ayant une composante plus "risquée" ?
 - Je crois que nous manquons une belle occasion d'y avoir un arrimage qui viendrait du provincial, peut-être via son plan national de résilience aux sinistres (art. 44) d'effectuer un arrimage avec certaines organisations (dont celles devant produire un plan d'urgence en fonction du règlement sur les urgences environnementales⁴³, ou encore l'Office national de l'Énergie, Services Autochtones Canada, la Régie de l'énergie du Canada, le Comité régional des télécommunications d'urgence (CRTU), Transport Canada, etc.) afin de pouvoir pousser certaines informations aux autorités locales et régionales.
 - L'article 5 + 6 en sécurité incendie⁴⁴ : Toute personne dont les activités ou les biens présentent, selon un règlement que peut prendre le gouvernement, un risque élevé ou particulier d'incendie est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où le risque se situe dans les trois mois de son assujettissement au règlement. La déclaration expose, outre les mentions exigées par ce règlement et le risque que l'activité ou le bien présente, la localisation du risque, les mesures prises pour réduire la probabilité et les effets d'un incendie ainsi que les moyens de secours privés pris par le déclarant ou dont il dispose par ailleurs en cas d'incendie. [...] Lorsqu'un bien, en raison des risques d'incendie qu'il présente ou en raison des dommages subis par suite d'un incendie, menace la sécurité publique, son propriétaire est tenu, sur mise en demeure de la municipalité locale où ce bien est situé, de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des personnes ou des biens. Qu'est-ce que cet article 11 du projet de loi vient réellement changer versus ce qui est dans la Loi sur la sécurité incendie (même après l'adoption d'un futur règlement) ?
- Article 12 et 13 : une municipalité locale peut par règlement assujettir une personne à obligation prévue de l'art. 11 + l'obligation de mettre en place ou de déployer des mesures supplémentaires à celles prévues par le règlement pris en vertu de l'article 11.
 - Ici le fardeau repose sur la municipalité (veiller à l'application) et basé sur quelle expertise ? Exemple fictif : la ville de Québec pourrait exiger, suivant l'adoption d'un règlement basé sur l'article 11, le Port de Québec à mettre en œuvre des mesures ?
 - Elle peut désigner toute personne pour agir comme inspecteur : basé sur quelle compétence ? Formation ? Une municipalité pourrait nommer le beau-frère d'un membre du conseil de ville pour aller prendre des photos de Gentilly-2 ?
 - Il semble que cette section est très redondante avec la Loi sur la sécurité incendie, art. 5-6 et 32
 - toute municipalité locale est chargée de l'application, sur son territoire, de l'article 5 portant sur les déclarations de risques. Les inspecteurs de la municipalité ou de toute autorité à qui elle délègue cette responsabilité ont, à cette fin, les pouvoirs suivants :

⁴² Jessica Nadeau, Sécurité civile - Québec serre la vis aux générateurs de risques, Le Devoir, 23 septembre 2013 : [Sécurité civile - Québec serre la vis aux générateurs de risques | Le Devoir](#); « Il y a des difficultés que nous impose le cadre constitutionnel actuel, on n'est pas en mesure de couvrir tous les angles et malheureusement, de ce côté-là, il faut attendre du gouvernement fédéral qu'il fasse l'autre bout de chemin. »

⁴³ [Règlement sur les urgences environnementales \(2019\) \(justice.gc.ca\)](#)

⁴⁴ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-3.4>

1° pénétrer, à toute heure raisonnable, dans un lieu où ils ont un motif raisonnable de croire que s’y trouve une activité ou un bien qui présente un risque soumis à déclaration et en faire l’inspection; 2° prendre des photographies de ces lieux ; 2.1° obliger toute personne se trouvant sur les lieux à lui prêter une aide raisonnable; 3° exiger tout renseignement et toute explication relatifs à l’application de l’article 5 ainsi que la production de tout document s’y rapportant ; 4° faire des essais de contrôle des appareils de détection, d’alerte, d’extinction ou de secours déclarés pour en vérifier leur efficacité ou ordonner au propriétaire ou à l’occupant de les faire. Tout inspecteur doit, sur demande, s’identifier et exhiber le document attestant sa qualité⁴⁵.

- Article 14 : Une municipalité locale doit, pour répondre à un sinistre qui survient sur son territoire ou qui y est imminent, déployer les mesures d’intervention ou de rétablissement de son plan de sécurité civile. Ici on fait référence à des mesures de rétablissement, mais qui sont absents de ce qui est prescrit dans le plan de sécurité civile (rappelons aussi que le terme rétablissement n’apparaît pas dans le Règlement sur les procédures d’alerte et de mobilisation et les moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre). Le rétablissement étant l’ensemble des décisions et des actions prises à la suite d’un sinistre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques⁴⁶. Rien dans le projet de loi ne vient encadrer la municipalité sinistrée à intégrer une démarche de planification à long terme de la collectivité et dans une perspective de développement durable (versus remettre exactement comme cela était avant le sinistre)
- Article 16 : Une municipalité locale qui, lorsque la situation excède ses capacités d’intervention ou celles des ressources dont elle s’est assuré le concours par entente, demande l’aide d’une autre autorité municipale pour répondre à un sinistre qui survient sur son territoire ou qui y est imminent doit assumer le coût de cette aide. Est-ce que l’on tente de monétiser la réponse aux sinistres ? Je rappelle que 90% des municipalités ont moins de 10 000 habitants et on ne peut que se douter que leurs capacités sont bien plus souvent qu’autrement excédées. Est-ce que cela va nuire aux ententes entre services de sécurité incendie ?
- Article 17 – 25 et 26: Une municipalité locale doit, dans les six mois suivant le déploiement de mesures d’intervention pour répondre à un sinistre survenu sur son territoire ou qui y était imminent, communiquer à la municipalité régionale et au ministre, selon les modalités que ce dernier détermine, l’aléa en cause, la date, l’heure, le lieu, le territoire, les causes probables et les circonstances du sinistre de même que ses conséquences, notamment sur les personnes et les biens, ainsi qu’une description des mesures déployées. Est-ce que l’on tente ici d’introduire une notion de rétroaction après sinistre (post-mortem) ou simplement documenter un “ registre ” ? Je ne vois pas l’obligation de documenter un plan d’actions correctives ou pistes d’amélioration quant à la réponse ou si la posture / tolérance au risque a changé dans le plan de sécurité civile ou celui au niveau de l’autorité régionale.
- Article 44 : Le ministre établit un plan national de résilience aux sinistres. Est-ce que ce plan va être accompagné d’une notion d’état de préparation et d’écart à combler (suivi d’un investissement) ? À quelle fréquence sera-t-il révisé ?
- Article 48 : Les autorités gouvernementales qui fournissent des biens ou des services essentiels doivent mettre en place des mesures destinées à réduire l’importance des aléas pouvant affecter ces biens ou ces services et la vulnérabilité de ceux-ci à ces aléas, en tenant compte notamment des changements climatiques. Qui sont les autorités gouvernementales qui fournissent des biens ou services essentiels ? Opportunité manquée d’avoir ajoutée des notions de continuité des activités également.
- Article 62 : Il y aurait opportunité de spécifier la protection des travailleurs à seuil minimum dans le cas d’une catastrophe affectant des PME

⁴⁵ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/s-3.4>

⁴⁶ https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/publications/approche_principes/approche_principes_partie_3.pdf

Balisage des meilleures pratiques au sein d'autres administrations: que font les autres ?

Norme ISO 22301- Sécurité et résilience - Systèmes de management de la continuité d'activité

Je présente ici brièvement quelques concepts ancrés dans la norme ISO 22301 axée sur la gestion de la continuité des activités à laquelle aspirent de nombreuses organisations. Je dresse ici un tout petit portrait non exhaustif des principaux points que je trouve pertinent et qui pourraient être inclus dans un programme de continuité gouvernemental :

- Établir le contexte de l'organisme et le domaine d'application (la portée du programme)
- Obtenir l'appui des dirigeants
- Déterminer les risques et opportunités (ici je considère que cela pourrait déjà être couvert par la démarche de plans de résilience aux risques)
- Ressources et support nécessaires à la mise en œuvre : déterminer le nombre d'effectifs (équivalents à temps complet requis pour implanter et maintenir le programme)
- Bilan d'impact sur les activités : déterminer quelles sont les activités essentielles et les niveaux de services tolérables devant être maintenus
- Stratégie et solutions de continuité : déterminer quelles sont les stratégies et solutions de continuité retenus (et les plans d'investissements pour y parvenir le cas échéant) pour faire face à divers scénarios (perte de site, perte de télétravail, perte de fournisseur, perte des systèmes applicatifs TI, absentéisme anormal, perte de personnel clé, etc.).
- Plans de continuité : noter les solutions retenues et comment elles s'activent lors d'un sinistre. Ceci serait complémentaire au plan de sécurité civile axé sur le secours à la population versus ce plan pour le maintien des services essentiels.
- Évaluation de la performance : s'assurer que le programme fonctionne bien et qu'il se conforme aux exigences
- Amélioration continue : s'assurer que les actions correctives sont exécutées et qu'il y a un processus d'amélioration continue

États-Unis

Depuis quelques années, les États-Unis se sont dotés du concept de ‘ ‘ community lifelines⁴⁷ ‘ ‘ pour représenter les opérations critiques et essentielles à sa santé, sécurité et économie. L'impact d'un aléa est donc mesuré en fonction de 8 catégories ‘ ‘ lifeline ‘ ‘. Il est évidemment difficile d'intégrer quelque chose d'aussi technique dans une Loi, mais l'idée ici est plutôt de proposer des concepts intéressants qui pourraient éventuellement être intégrés aux plans de sécurité civile. Ces ‘ ‘ lifelines ‘ ‘ peuvent être utilisées dans les opérations courantes mais également en planification stratégique en rétablissement après un sinistre et être un outil à utiliser lors des évaluations de risque et des stratégies de mitigations⁴⁸.

⁴⁷ [Community Lifelines | FEMA.gov](https://www.fema.gov/community-lifelines)

⁴⁸ https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_mit-FY2023_BRIC_Mitigation_Action_Portfolio.pdf (p.8)



De plus, la démarche d’investissement en mitigation *Building Resilient Infrastructure and Communities* (BRIC⁴⁹) est intéressante⁵⁰, et celle des *Community Disaster Resilient Zones* également⁵¹. En effet, près de 2.3 milliards de dollars seraient disponibles pour des projets de mitigation⁵².

	ADOPT CODE	ABOVE CODE	BUILDING RETROFIT	LIFELINE RETROFIT	FEDERAL GRANTS
Overall Benefit-Cost Ratio	11:1	4:1	4:1	4:1	6:1
Cost (\$ billion)	\$1/year	\$4/year	\$520	\$0.6	\$27
Benefit (\$ billion)	\$13/year	\$16/year	\$2200	\$2.5	\$160
Riverine Flood	6:1	5:1	6:1	8:1	7:1
Hurricane Surge	not applicable	7:1	not applicable	not applicable	not applicable
Wind	10:1	5:1	6:1	7:1	5:1
Earthquake	12:1	4:1	13:1	3:1	3:1
Wildland-Urban Interface Fire	not applicable	4:1	2:1	not applicable	3:1

Copyright © 2019 The National Institute of Building Sciences

53

⁴⁹ <https://www.fema.gov/grants/mitigation/building-resilient-infrastructure-communities>

⁵⁰ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11515>

⁵¹ <https://www.congress.gov/117/bills/s3875/BILLS-117s3875enr.pdf>

⁵² <https://www.nibs.org/blog/disaster-resilience-trillion-dollar-challenge-heres-what-fema-can-do-help>

⁵³ <https://www.nibs.org/projects/natural-hazard-mitigation-saves-2019-report>

Australie :

- Loi australienne de 2022⁵⁴ :
 - L'idée d'un **programme de gestion de risque associé aux infrastructures essentielles**⁵⁵ :
 - The reforms in the SLACIP Act seek to make risk management, preparedness, prevention and resilience, business as usual for the owners and operators of critical infrastructure assets and to improve information exchange between industry and government to build a more comprehensive understanding of threats.
 - The responsible entity for one or more critical infrastructure assets must have, and comply with, a critical infrastructure risk management program (unless an exemption applies)
 - Responsible entity must submit annual report
 - Enhanced cyber security obligations
 - incident response planning obligations.
 - cyber security exercise.
 - vulnerability assessment.
- Bilan de 10 ans de réformes pour Victoria⁵⁶ :
 - there is a stronger understanding across the Victorian emergency management sector that community-centred and community-led approaches are leading practice for building resilience during emergency preparedness, response and recovery.
 - Recommendation 2 :The Inspector-General for Emergency Management recommends that Emergency Management Victoria – in collaboration with the community and emergency management sector:
 - a) updates the 2012–13 State Emergency Risk Assessment **to include strategic and operational elements of emergency management**. This should consider:
 - the place-based risk assessment developed through the community emergency risk assessment process
 - **consequence management capability** across the sector
 - existing risk models for natural and human-induced hazards.
 - b) provides guidance and support for the sector on **how to incorporate the updated risk assessment in emergency management planning, policy development, decision-making and assurance activities**.
 - The Inspector-General for Emergency Management recommends that Emergency Management Victoria streamlines the existing suite of work underway to identify gaps in **the sector's capability and capacity to deliver a comprehensive sector-wide capability** development strategy for operational and strategic personnel – including volunteers – that considers:
 - a) all capabilities identified through the Victorian Preparedness Framework and additional strategic emergency management capabilities
 - b) all capability development mechanisms (including accreditation, work-based learning, training and exercising).
 - The Inspector-General for Emergency Management recommends that Emergency Management Victoria – **in collaboration with the community and emergency management sector – develop comprehensive operational recovery guidelines** that include:
 - coordination arrangements for recovery activities across all tiers of emergency management

⁵⁴ [Security Legislation Amendment \(Critical Infrastructure Protection\) Act 2022 \(homeaffairs.gov.au\)](#) et [Federal Register of Legislation - Security Legislation Amendment \(Critical Infrastructure Protection\) Act 2022](#)

⁵⁵ [risk-management-program-rules.pdf \(homeaffairs.gov.au\)](#)

⁵⁶ [Review of 10 years of reform in Victorias emergency management sector.pdf \(igem.vic.gov.au\)](#)

- pre-emergency and post-emergency recovery roles and responsibilities of the sector at the state, regional and municipal levels
- community recovery roles and responsibilities
- methods to provide logistical and financial support to impacted communities
- consideration of how to support community-led initiatives
- tools and approaches to share knowledge across councils and community service organisations
- how **to consider and plan for long-term recovery needs.**

Nouvelle-Zélande⁵⁷

- Au niveau régional : 16 CDEM Groups have been formed across New Zealand as committees of elected councillors from each council within regional boundaries. CDEM Groups are responsible for regional coordination and governance, including the following requirements + overall responsibility to ensure there are suitably **trained and competent personnel**, including volunteers, and an appropriate organisational structure for those personnel for effective emergency management in the area of the Group; to lead identification and assessment of hazards and risks for the Group area; to coordinate management of hazards and risks within the Group area; to support local authorities with their hazard and risk identification/assessment, and with the consultation and communication to their communities; to respond to and manage the adverse effects of emergencies in the area; **to plan and carry out recovery activities** within the area; to coordinate emergency management across the area;
- Au niveau local: Local authorities must ensure they can continue to function, albeit potentially at a reduced level, during and after an emergency local authorities are responsible for delivering local emergency management in their communities and for participating in the CDEM Group, including the following requirements: to provide input into the development and review of the CDEM Group plan and to implement the plan as applicable to their district or region; to plan for local emergency management in their district (or region) in alignment with the CDEM Group plan; to ensure alignment between CDEM Group plan and local government planning instruments in legislative clauses relevant to the purpose of this Act; to arrange for the provision of suitably **qualified personnel**, including volunteers, and provide appropriate organisational structures at the local level/area subject to their district or region;
 - to identify and assess the hazards and risks relevant to their district or region and report to the CDEM Group; in relation to those identified hazards and risks:
 - manage those hazards and risks;
 - consult and communicate with the community;
 - identify and implement cost-effective risk reduction;
 - to plan and carry out recovery activities within their district or region;
 - to respond to and manage the adverse effects of emergencies within their district or region;
 - to take all steps to maintain and provide material, services, information, and any other resources for effective emergency management in its district or region
- Sur les infrastructures essentielles: Critical infrastructure entities be required to **establish and publish their planned emergency levels of service** + be required to review their planned emergency levels of service every five years⁵⁸

⁵⁷ Civil Defence Emergency Management Act 2002, <https://www.civildefence.govt.nz/cdem-sector/legislation/civil-defence-emergency-management-act-2002#:~:text=Local%20authorities%20must%3A,emergency%20management%20within%20their%20district>.

⁵⁸ Cabinet Paper: Emergency Management Systems Reform Proposals, [PR-207-RELEASE-Emergency-Management-Reform-Proposals.pdf](https://www.civildefence.govt.nz/PR-207-RELEASE-Emergency-Management-Reform-Proposals.pdf) (civildefence.govt.nz)

- Sur la notion des capacités / état de préparation⁵⁹ :
 - National capability assessment : Conducting periodic national assessments is important because it will allow us all as a nation to see where our strengths and weaknesses are, to note any trends in capacity and capability, identify gaps, or areas for improvement, and to monitor our progress towards a 'Resilient New Zealand'⁶⁰.
 - The CDEM Capability Assessment Tool follows international examples such as the UK 'National Capabilities Survey', or the US 'Capability Assessment for Readiness', in aiming to create a standard assessment of emergency management capability for New Zealand⁶¹.
 - Goal 1: Public education, public information, community resilience, community participation in hazard risk management
 - Goal 2: Research, hazard risk profile, integrated planning, risk reduction
 - Goal 3: Capability development, exercising, planning, coordination, operating facilities, warning systems, communications, controllers, resources, logistics, welfare, lifelines
 - Goal 4: Recovery planning and management
 - Enabler 1: CDEM Group governance, management, culture, funding
 - Enabler 2: Risk management, business continuity management, organisational resilience

Union Européenne

- **Union européenne**
 - Member States will need to adopt a national strategy and carry out regular risk assessments to identify entities that are considered critical or vital for the society and the economy.
 - Critical entities will need to carry out risk assessments of their own, take technical and organisational measures to enhance their resilience and notify incidents. They will also be able to request background checks on personnel holding sensitive roles.
 - Critical entities in the EU, from the sectors covered, providing essential services in six Member States or more, will benefit from extra advice on how best to meet their obligations to assess risks and take resilience-enhancing measures.
 - A Critical Entities Resilience Group will facilitate cooperation among Member States and the exchange of information and good practices.
 - An enforcement mechanism will help ensure that the rules are followed: Member States will need to ensure that national authorities have the powers and means to conduct on-site inspections of critical entities. Member States will also introduce penalties in case of non-compliance.
 - Member States will need to provide support to critical entities in enhancing their resilience with, for instance, guidance material. The Commission will provide complementary support to Member States and critical entities, by developing a Union-level overview of cross-border and cross-sectoral risks, best practices, methodologies, cross-border training activities and exercises to test the resilience of critical entities, among others⁶².

⁵⁹ [System Capability » National Emergency Management Agency \(civildefence.govt.nz\)](http://civildefence.govt.nz)

⁶⁰ [National Capability Assessments » National Emergency Management Agency \(civildefence.govt.nz\)](http://civildefence.govt.nz)

⁶¹ [CDEM Capability Assessment Tool » National Emergency Management Agency \(civildefence.govt.nz\)](http://civildefence.govt.nz)

⁶² [CIPR - Political Agreement on new rules to enhance the Resilience of Critical Entities \(europa.eu\)](http://europa.eu)

- **Belgique**

- Arrêté royal relatif à la planification d'urgence locale⁶³
 - Les autorités compétentes sont responsables de la planification d'urgence sur leur territoire respectif. La planification d'urgence visée comprend les tâches suivantes :
 - 1° Identifier et analyser les risques présents sur le territoire concerné ;
 - 2° Sur cette base, **mettre en oeuvre et actualiser les actions nécessaires** au niveau de la planification d'urgence, notamment : - élaborer un PGUI ; - élaborer un PPUI pour les risques pour lesquels la réglementation le prescrit, ainsi que pour les risques pour lesquels l'autorité compétente l'estime nécessaire ; - veiller à ce que les disciplines élaborent et actualisent leurs plans monodisciplinaires d'intervention et vérifier leur légalité, leur conformité aux PUI et, les interactions avec les autres disciplines ; - en ce qui concerne les risques pour lesquels l'autorité établit un PPUI, veiller à l'élaboration et à l'actualisation des plans internes d'urgence y relatifs, et à leur conformité avec le PPUI concerné.
 - 3° **Prévoir une infrastructure ainsi que des moyens matériels et humains adéquats** pour la gestion des situations d'urgence ;
 - 4° Organiser l'information préalable de la population de manière régulière sur les risques présents sur le territoire, sur la planification d'urgence mise en place par les autorités et services concernés, ainsi que sur les comportements que la population peut adopter en préparation à une situation d'urgence, lors de la survenance de celle-ci et par après ;
 - 5° Organiser des **exercices multidisciplinaires de manière régulière et au moins une fois par an**, pour tester la planification d'urgence existante, déterminer les modalités et la fréquence, établir un calendrier d'exercices et l'intégrer dans la plateforme nationale de sécurité ;
 - 6° **Evaluer les exercices et les situations réelles d'urgence** et adapter la planification d'urgence existante en fonction.
 - Le modèle des disciplines (Lors d'une situation d'urgence, on ne fait pas référence à des services (service d'incendie, ambulances, police) mais à des disciplines (1, 2, 3, 4 ou 5). Une discipline est un ensemble de missions réalisées par différents services):
 - Discipline 1 : les opérations de secours.
 - Discipline 2 : les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux.
 - Discipline 3 : la police du lieu de la situation d'urgence.
 - Discipline 4 : l'appui logistique.
 - Discipline 5 : l'information à la population.
- Livre blanc de recommandations permettant d'améliorer la gestion de crise en Belgique⁶⁴
 - les départements des services publics doivent investir dans la **gestion de la continuité des activités pour tous les processus critiques** ayant un impact sur un territoire et sur l'ensemble de la société.
 - La **formation des acteurs de la gestion de crise** vise à leur donner des compétences et qualifications supplémentaires dans le domaine de la gestion de crise afin de garantir un niveau élevé de performance, de réactivité et de technicité dans le traitement d'une situation d'urgence.

⁶³ [PDF.js viewer \(centredecrise.be\)](#)

⁶⁴ [livre blanc vdef.pdf \(ibz.be\)](#)

- **Intégrer la *turbulence governance*** dans nos dispositifs de gestion de crise
 - Situations de type A (accident ferroviaire, accident de transport ADR, inondation, feu de forêt): Elles sont caractérisées par : le fait qu'il s'agit d'événements qui sont la conséquence d'un seul problème bien identifié ; avec des causes et des conséquences relativement claires ; avec des actions requises qui ont été en grande partie planifiées.
 - Situation de type B situations catastrophiques polymorphes (pandémie de COVID-19, cyberattaque à grande échelle, black-out), caractérisées par un ou plusieurs des critères suivants : des problèmes multiples (effet domino) ; une durée longue ; des causes et conséquences peu claires ; des mesures requises peu claires ; une déstabilisation de (presque) toute la société ; un impact sur de nombreux secteurs et de nombreuses compétences.
 - Pour aller vers cette *turbulence governance*, la Commission propose un changement fondamental de paradigme dans la gestion des situations d'urgence complexes :
 - en misant sur une nouvelle approche basée sur le modèle du réseau ; Les organisations en réseau sont intéressantes, car elles accordent beaucoup d'importance à la collaboration et à la coordination des acteurs par-delà les limites des organisations classiques. Elles associent et partagent des informations, moyens, activités et compétences d'organisations souveraines et uniques afin de parvenir ensemble à un résultat qu'aucune d'entre elles n'est à même d'atteindre seule.
 - en se dotant d'outils pour implémenter la vision stratégique ainsi définie dans une approche top-down renforcée dans un esprit de cohérence ;
 - interdire aux autorités locales de prendre des mesures contraires à la stratégie de niveau « supérieur » ;
 - permettre au Ministre (ou aux Gouverneurs par délégation) d'annuler les arrêtés litigieux ;
 - éviter les accords sectoriels (protocoles) qui dérogent à la stratégie nationale.
 - en renforçant l'assise démocratique type de gestion de crise.
 - que ces fonctionnaires aient **l'obligation de suivre une formation de base minimale et des formations continues**
 - la Commission propose d'intégrer dans les missions d'une structure permanente, dénommée Centre national de référence les missions suivantes
 - définir le cadre en matière de formation
 - offrir un appui en matière d'exercice
 - **mettre en place des systèmes de partage de l'expertise, de l'expérience, des outils et des méthodologies**
 - **Anticiper la période de rétablissement par la mise en place d'une cellule « rétablissement » durant la phase aigüe**
 - Systématiser, harmoniser, renforcer et partager le processus d'apprentissage

	NIVEAU DE PRODUCTION DE L'ÉVALUATION	PLAN D'ACTION	VÉRIFICATION DU SUIVI
COORDINATION OPÉRATIONNELLE	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation coordonnée par le Dir-PC-Ops (avec le soutien du Coordinateur planification d'urgence local) Rapport intégré produit par le Coordinateur en planification d'urgence local sur base d'un canevas de référence Archivage local Cellule de sécurité communale discute du rapport avant publication 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place du plan d'action élaboré par le Coordinateur en planification d'urgence local et suivi par la Cellule de sécurité communale 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage à la Cellule de sécurité communale (Bourgmestre / Coordinateur planification d'urgence local) Copie au Centre national de référence
PHASE COMMUNALE	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation coordonnée par le Coordinateur planification d'urgence local (éventuellement avec le soutien des Services fédéraux auprès du Gouverneur/ autre commune) Rapport intégré produit par le Coordinateur planification d'urgence local sur base d'un canevas de référence Archivage local Cellule de sécurité communale discute du rapport avant publication 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action élaboré par le Coordinateur planification d'urgence local et suivi par la Cellule de sécurité communale 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage à la Cellule de sécurité communale (Bourgmestre) Envoi du rapport et le suivi du plan d'action au Gouverneur (Services fédéraux auprès du Gouverneur), éventuellement discussion en Cellule de sécurité provinciale Copie au Centre national de référence
PHASE PROVINCIALE	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation coordonnée par le Coordinateur planification d'urgence provincial (éventuellement avec le soutien du Centre de crise national / autres Services fédéraux auprès du Gouverneur/ experts externes indépendants) Rapport intégré produit par les Services fédéraux auprès du Gouverneur sur base d'un canevas de référence Archivage provincial (Services fédéraux auprès du Gouverneur) Cellule de sécurité provinciale discute du rapport avant publication 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action élaboré par le Coordinateur planification d'urgence provincial et suivi par la Cellule de sécurité provinciale 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage à la Cellule de sécurité provinciale (Gouverneur) Envoi du rapport et suivi du plan d'action au Ministre de l'Intérieur Copie au Centre de crise national Copie au Centre national de référence
PHASE NATIONALE	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation coordonnée par le Centre de crise national (éventuellement avec le soutien des Services Fédéraux auprès des Gouverneurs/ experts externes indépendants) Rapport intégré produit par le Centre de crise national sur base d'un canevas de référence Archivage fédéral Cellule de sécurité nationale discute du rapport avant publication 	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action : élaboré par le Centre de crise national et suivi par la Cellule de sécurité nationale Éventuellement en parallèle : par Commission parlementaire 	<ul style="list-style-type: none"> Rapportage au Ministre de l'Intérieur et Conseil national de Sécurité (CNS)/Conseil des Ministres Envoi du rapport et suivi du plan d'action au Parlement Copie au Centre national de référence

Tableau 2

- Proposer un soutien national en matière d'évaluation et de méta évaluation et en confier la coordination à une structure permanente
- Sécuriser juridiquement les évaluations

France : plan communal de sauvegarde

Je mets l'accent ici sur l'importance accordée à une démarche similaire à celle de l'établissement d'un plan régional de risque / schéma de sécurité civile présent dans ce que la France nomme le plan communal de sauvegarde⁶⁵. À noter d'emblée que l'on fait référence à l'établissement d'un comité de pilotage, du recensement des moyens (capacités) et du maintien du dispositif dans le temps (outils à jour, entraînement, formation, retour d'expérience).

<p>Conduite du projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ désignation du comité de pilotage et du chef de projet ■ définition du besoin et élaboration du plan d'actions
<p>Diagnostic des risques :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ identification des phénomènes et des enjeux ■ traduction en stratégie d'action
<p>Alerte et information des populations :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ identification des sources, traitement et réception d'une alerte ■ moyens et modalités de diffusion de l'alerte aux populations
<p>Recensement des moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ recensement des moyens techniques communaux et autres ■ recensement des moyens humains
<p>Création d'une organisation communale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ détermination des fonctions de commandement et de terrain ■ définition des missions à accomplir
<p>Réalisation des outils opérationnels :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ présentation du document ■ réalisation des outils pratiques de mise en œuvre des missions
<p>Maintien opérationnel du dispositif dans le temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ les outils de maintien à jour des données ■ les entraînements, formations et le retour d'expérience

⁶⁵ [Plan communal de sauvegarde - le guide - Format pdf \(5.2Mo\) / Files / Securite civile - Ministère de l'Intérieur \(interieur.gouv.fr\)](#)

L'approche capacitaire

L'approche capacitaire mise en œuvre en matière de sécurité civile consiste à analyser, dans chaque département, les objectifs de couverture des risques courants et « particuliers » fixés au Sdis [services départementaux d'incendie et de secours], compte tenu des contraintes liées à son environnement et aux modalités de son action, afin de déterminer la quantité, les performances et la répartition des moyens qu'il doit mettre en œuvre. Il s'en déduit aussi une cible théorique « optimale » d'implantation et de taille des centres de secours, ainsi que d'organisation des moyens spécialisés⁶⁶. [...] la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit désormais **l'élaboration de pactes capacitaires, assortis d'un financement** partiel de l'État, afin d'assurer l'acquisition des moyens départementaux les plus complexes et spécialisés. Cette nouvelle initiative a l'ambition de combler les lacunes de la documentation existante et décliner la logique de plus en plus poussée de pré-positionnement et de projection de moyens coordonnés au niveau zonal voire national, en réponse aux risques majeurs⁶⁷. [...] Les exemples tirés de l'organisation et du fonctionnement opérationnel des filières sectorielles mettent en évidence des enjeux communs : hiérarchiser explicitement les risques et choisir pour y répondre des modes d'action cohérents (I) ; traduire efficacement la logique de couverture des risques en une définition des moyens, matériels et humains, à mettre en œuvre (II) ; enfin, coordonner les opérateurs et agréger les informations collectées (III)⁶⁸.

Canada

• Colombie-Britannique

- Loi⁶⁹ en vigueur où on y présente les requis pour un plan de mesures d'urgence, pour la continuité des affaires, sur l'encadrement des infrastructures essentielles, et où on met l'accent sur le rétablissement (*recovery*)⁷⁰.
 - Autorités locales
 - a) prepare and maintain a risk assessment with respect to the hazards in the area within the jurisdiction of the local authority, and
 - (b) prepare, maintain and implement one or more emergency management plans, ensuring that there is at least one plan that applies to each area within the jurisdiction of the local authority.
 - (3) A local authority must prepare and maintain a **business continuity plan**.
 - (4) A local authority must review and revise, in accordance with the regulations, the local authority's risk assessment, emergency management plan and business continuity plan.
 - Infrastructures essentielles: A critical infrastructure owner must, if required by the regulations,
 - (a) prepare and maintain a risk assessment with respect to the types of hazards that may affect the critical infrastructure,
 - (b) prepare, maintain and implement an emergency management plan, and
 - (c) prepare and maintain a business continuity plan.
 - (2) A critical infrastructure owner must review and revise, in accordance with the regulations, the critical infrastructure owner's risk assessment, emergency management plan and business continuity plan.
 - Phase de rétablissement: the recovery phase, in which measures are taken for the purpose of recovering from an emergency, including measures to

⁶⁶ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230609-Gestion-publique-des-risques.pdf> (p.46)

⁶⁷ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230609-Gestion-publique-des-risques.pdf> (p.49)

⁶⁸ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230609-Gestion-publique-des-risques.pdf> (p. 31)

⁶⁹ [Bill 31 – 2023: Emergency and Disaster Management Act \(leg.bc.ca\)](#)

⁷⁰ [B.C.'s Modernized Emergency Management Legislation \(gov.bc.ca\)](#)

- (i) restore the health, safety and well-being of affected persons,
- (ii) restore the safety of property or of objects or sites of heritage value, and
- (iii) improve, to the extent reasonably practicable, assets, services and processes so as to reduce the risk of and increase resilience to emergencies.
- On retrouve également une recommandation intéressante sur la formation dans le rapport indépendant sur les inondations et feux de forêt de 2017: Improve succession planning within emergency response organizations by developing a knowledge management system that includes formal and experiential training provided by subject matter specialists, including individuals from within and outside government⁷¹.
- **Ontario:** la stratégie nationale / le plan d'action ontarien⁷²
 - Implement a **Provincial Exercise Program and review**, update and create new provincial emergency response plans
 - Identify, support and develop provincial capabilities for top provincial hazards
 - In 2022, Emergency Management Ontario **doubled its regional field services staff** to better support all regions of the province and provide regular and ongoing emergency management support and guidance to communities (**versus l'ajout de 5 personnes dans le mémoire du ministre Bonnardel**).
 - Create resources to support municipalities in planning and conducting exercises including an "Exercise in a Box" in 2023. This includes a step-by-step guide, checklists and supporting materials to conduct and evaluate a municipal exercise.
 - Continue to **enhance municipal emergency management training** through the direct delivery of Emergency Management Ontario-instructed courses in 2023 and annually thereafter, and bring all existing courses up-to-date by 2024. To deliver this enhanced training, additional course instructors will be certified by Emergency Management Ontario by 2024.
 - The government will launch a Provincial Exercise Program which will be a multi-year plan to exercise, test and strengthen multi-sector emergency plans and whole-of-government emergency response. Additionally, Emergency Management Ontario will assist partners in delivering on their local emergency management responsibilities and ensure that all provincial emergency response plans are up-to-date.
 - To protect Ontarians against future unforeseen emergencies, the government passed the first legislation of its kind in Canada, the *Personal Protective Equipment Supply and Production Act, 2022*. This Act requires the province **to maintain a supply of personal protective equipment and critical supplies and equipment**.

⁷¹ [bc-flood-and-wildfire-review-addressing-the-new-normal-21st-century-disaster-management-in-bc-web.pdf \(gov.bc.ca\)](#)

⁷² [A safe, practiced and prepared Ontario | ontario.ca](#)

Recommandations :

Instaurer une vision de Programme de sécurité civile et étendre son application

Ma principale recommandation est de construire l'esprit de la Loi autour de la notion de "programme", comme c'est le cas notamment en Ontario par exemple. Cela consiste non seulement à définir des responsabilités, mais aussi à évaluer le contenu et à adapter / actualiser le programme selon les besoins.

Le programme inclurait les notions proposées dans le projet de Loi mais également d'autres notions basées sur les meilleures pratiques :

- Élaboration et révision annuelle du Plan national de sécurité civile
- Élaboration d'un programme de gestion intégrée des risques (qui pourrait s'inspirer du modèle de politique GIR du SCT⁷³ fait intéressant, contrairement à la démarche de gestion de risques du projet de loi, la politique GIR, elle, prévoit : planification, mise en œuvre, reddition de comptes et amélioration...)
- Élaboration du Plan national de résilience incluant une dimension d'état de préparation (sous-entend recension des capacités (incluant notamment secours minimaux, préhospitalier, incendie, police, bénévoles/réserve, etc.) et objectifs de réponse ainsi que les plans d'action pour y parvenir). L'un des objectifs poursuivis par le ministre dans son mémoire est « [...] d'améliorer le niveau de préparation et les capacités de réponse aux sinistres de tous les acteurs [...] »⁷⁴, mais peu de choses dans le projet de loi font référence au recensement de ces capacités et des actions pour remédier aux écarts.
- Élaboration d'un programme de continuité des activités (qui s'étendrait du provincial au municipal et qui inclurait élaboration d'un bilan d'impact sur les activités, plans de continuités révisés annuellement). On présente la sécurité civile dans le projet de Loi comme étant davantage la réponse à la population plutôt que la sauvegarde des activités essentielles. La continuité des activités permettrait aux niveaux de gouvernements ciblés d'identifier leurs activités essentielles et d'y associer un niveau de service minimum tolérable à maintenir en cas de sinistre. Cette notion est applicable et présente dans la Loi ontarienne (à titre d'exemple uniquement). Par exemple la gestion de l'eau pourrait faire partie des activités essentielles d'une ville et dont l'activité serait intégrée dans le programme de continuité des affaires. Déjà en 1981 dans le *Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence*⁷⁵ on proposait 12 secteurs de responsabilités municipales, il serait facilement possible d'effectuer une mise à jour pour les municipalités pour y ancrer un programme de continuité des affaires. De même en 2014, le vérificateur général de la ville de Montréal indiquait que "bien que la Ville dispose de mesures d'urgence de la sécurité civile, lui permettant de réagir en présence d'un événement majeur affectant directement les citoyens, nous pouvons conclure qu'elle ne dispose pas des mesures nécessaires lui permettant de faire face aux risques de sinistres affectant ses opérations, en particulier les activités essentielles"⁷⁶.
- Élaboration d'un programme d'exercice et forcer une rétroaction "post-mortem" avec leçons apprises et plan d'action suivant chaque déclaration d'état d'urgence: C'est bien beau avoir le plan, mais encore faut-il se pratiquer. Cette notion est applicable et présente dans la Loi ontarienne (à titre d'exemple uniquement).
- Élaboration d'un programme national de formation : Offert aux coordonnateurs régionaux et municipaux ainsi que ceux s'offrant dans une éventuelle "réserve" de sécurité civile. Cette notion est applicable et présente dans la Loi ontarienne (à titre d'exemple uniquement).

⁷³ https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/cadre_gestion/Modele_politique-GIR.pdf

⁷⁴ Mémoire du ministre François Bonnardel déposé au conseil des ministres, p. 7. : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0267_memoire.pdf

⁷⁵ Gazette du Québec, 1981, 113^e année, no. 15, partie 2, p. 1798 <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2361017>

⁷⁶ Rapport annuel 2014, Vérificateur général de la ville de Montréal, https://www.bvgmtl.ca/wp-content/uploads/2021/02/RA2014_section4-9.pdf (p.343)

Voici comment pourrait s’articuler cette vision :

Niveau de gouvernance	Responsabilités	Actions sous-jacentes
Provincial	Plan national de sécurité civile	Révision annuelle ou suivant un état d’urgence
	Élaboration de la politique de gestion intégrée des risques consolidée	Révision aux 5 ans
	Plan national de résilience aux sinistres	Révision aux 5 ans ou suivant un état d’urgence
	Élaboration d’un programme de continuité des activités applicable au niveau régional et local	
	Élaboration d’un état de préparation national	Révision annuelle ou suivant un état d’urgence
	Élaboration d’un programme national de formation	Offerts aux acteurs à tous les niveaux
	Expertise de contenu sur ce que doivent contenir les plans de sécurité civile, plans régionaux de résilience aux sinistres et plans de continuité des activités	Élaboration des normes et requis S’assurer de la présence de plans de continuité au sein des M/O responsables de mission au PNSC
	Révision et validation des plans régionaux ou locaux	
	Révision des plans régionaux	
	Suivis des programmes d’exercices régionaux	
Régional	Mettre en œuvre le programme sur son territoire	Nomination d’un ETC dédié minimum plus substitut ou ratio/population en sécurité civile
	Élaboration du plan régional de résilience aux risques	Révision annuelle
	Rôle de consolidation des plans municipaux de sécurité civile et des vecteurs de risques municipaux identifiés	Gestion documentaire
	Rôle de supervision du programme sur son territoire	Appliquer le programme de gestion intégrée des risques régionaux avec les industries Réviser et peut contribuer à la rédaction des plans de sécurité civile locaux Indicateurs (Plans de sécurité civile révisés annuellement, Programme de continuité des activités, Plan de continuité révisé annuellement (municipal et responsables missions ORSC), Plan de continuité exercé annuellement (municipal et responsables missions ORSC), formations complétées)).
	Établissement d’une politique régionale de sécurité civile	
	Élaboration d’un état de préparation régional	Révision annuelle
	Élaboration d’un programme d’exercice annuel avec les municipalités	Suivi des exercices au niveau local
	Rétroaction et plans de suivis suivant une déclaration d’état d’urgence	Suivi des actions correctives
Intégration d’acteurs régionaux au sein d’un comité permanent (rôle de sensibilisation)		
Municipal	Élaboration d’une politique municipale de sécurité civile	
	Élaboration du plan de sécurité civile	Révision annuelle
	Élaboration d’un programme d’exercice annuel	
	Rétroaction et plans de suivis suivant déclaration d’urgence	Suivi des actions correctives
	Intégration d’acteurs locaux (sensibilisation)	
	Programme de formation	Formation annuelle
Élaboration d’un programme de continuité des activités municipales	Bilan d’impact sur les activités révisé annuellement Plans de continuité révisé annuellement Plans de continuité exercé annuellement	

Création du Réseau des infrastructures essentielles

Nous l'avons vu durant la pandémie de Covid-19, les entreprises disposent de ressources et peuvent contribuer à l'effort de réponse. Cet objectif va de pair avec plusieurs points de la politique québécoise de sécurité civile et il existe plusieurs exemples dans le monde où le secteur privé est davantage impliqué (*Chicago First*, *Louisiana Business Operations Center*, le *National Business Operations Center* de la FEMA, le *Homeland Information Security Network*, le *Trusted Information Sharing Network* en Australie, le comité de Résilience de la Ville de Québec, etc.). Je ne fais pas référence ici à un partage d'information pour que les entreprises obtiennent de l'aide financière mais bien d'un partage de connaissance de la situation et de potentielle contribution du secteur privé.

Je propose ici trois options qui seraient intéressantes :

- Option 1 :
 - Offrir l'accès aux ORSC/CRCG/COG/CNCG/OSCQ et aux rapports d'information et d'opération du COG aux entreprises avec présence nationale ou fournissant services essentiels, et suivant un processus d'habilitation de sécurité
 - Avoir un agent de liaison pour ces entreprises
 - Ces fournisseurs de services essentiels pourraient également être intégrés à la démarche régionale

le schéma de sécurité civile devrait comprendre une planification collective des priorités de rétablissement selon l'ampleur des divers événements [et] que soit défini, dans le cadre de la nouvelle loi, le concept d'«infrastructure» ou de «fournisseur de services essentiels»; Bell propose la mise sur pied au sein du ministère de la Sécurité publique d'un conseil consultatif permanent de sécurité civile incluant les fournisseurs de services essentiels⁷⁷.
- Option 2 :
 - Offrir l'accès aux rapports d'information et d'opération du COG aux entreprises déterminantes
 - Avoir un agent de liaison pour ces entreprises
- Option 3 :
 - Offrir l'accès aux rapports d'information et d'opération du COG à toute entreprise ayant démontré la présence d'une démarche de continuité des affaires.
 - Avoir un agent de liaison pour ces entreprises

La création du réseau n'aurait pas uniquement un aspect lié à la réponse aux sinistres mais également aux autres phases. Le secteur privé doit être vu comme un générateur d'idées pas uniquement de risque. Les entreprises sont des « citoyens » corporatifs et des acteurs dans la communauté. Il peut être partenaire, avant, pendant et après la crise par le biais d'une approche collaborative pour être en mesure de partager leur expertise et apprentissages. La force du secteur privé a notamment été utilisée pour les centres de vaccination lors de la pandémie. Pourquoi par exemple dans le contexte de chaleur accablante ou pénurie d'eau potable, le secteur privé ne serait pas davantage impliqué pour contribuer à la distribution d'eau potable via les divers points de vente.

[...] mais aussi de voir le privé comme étant un partenaire dans le processus de rétablissement. Alors, si on se rappelle, par exemple, lors de la crise du verglas, certaines banques, certains assureurs ont dû intervenir sur le terrain, et ça, nonobstant les moyens que les municipalités ou le gouvernement avaient mis en place pour évidemment maintenir la situation dans son meilleur, compte tenu des centres d'hébergement, et tout. Mais chaque entité, que ça soit une banque, que ça soit un assureur, d'autres entreprises qui ont collaboré en amenant du matériel, bien, ils l'ont fait selon leurs propres moyens et sans aucune cohésion avec les forces, les organismes qui étaient sur le terrain.⁷⁸

⁷⁷ Bell Canada, [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites/2020/04/08/bell-canada.html)

⁷⁸ Daniel Baigné, [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites/2020/04/08/daniel-baigne.html)

Un mandat de gestion intégrée des risques et de prospective / préparation aux risques émergents

Pour pousser l'idée du plan national / régional de résilience aux risques encore plus loin, je crois qu'il serait opportun de donner au gouvernement le mandat de gestion intégrée des risques de l'appareil gouvernemental pour venir encadrer la gestion du risque et la tolérance au risque (du gouvernement, mais aussi de la population) et consolider le tout. « L'État doit développer une vision stratégique des risques qu'il supporte, afin de mieux coordonner les acteurs sectoriels et de répartir plus explicitement les moyens qu'il leur alloue »⁷⁹.

De plus, il serait dans les bonnes pratiques d'y ajouter une vision de prospective et de préparation face aux risques émergents (à l'instar de plusieurs organisations; FEMA⁸⁰, Renseignement américain⁸¹, en France⁸², Canada avec Policy Horizons, etc..) De plus, il pourrait également y avoir un dialogue en y intégrant le réseau des infrastructures essentielles (recommandation plus haut).

Et finalement, il pourrait y avoir une stratégie long terme de résilience comme cela est le cas en Nouvelle-Zélande⁸³. En fait non seulement il pourrait y avoir cette vision stratégique dans le plan national de résilience, mais il pourrait également figurer dans les plans régionaux (tout comme la LAU demande un Énoncé de vision stratégique dans le schéma)

« Au regard des degrés d'incertitude et de précision sur la future cartographie des risques, il ne serait pas suffisant de seulement chercher à diminuer la part d'inconnue et de fortifier notre niveau de connaissance pour comprendre au mieux ces variables et mettre en œuvre un processus décisionnel. Il est important de se donner les moyens d'agir avec souplesse, en adoptant une démarche stratégique au travers des grands axes d'évolution connus »⁸⁴.

Ainsi, l'on pourrait pousser l'article 33.1 plus loin et lier cet aspect de recherches / études à la prospective et ainsi qu'à la démarche nationale de résilience.

Ajouter objectifs et ressources financières matérielles et objectifs temporels

Il y a peu d'information quant aux ressources (quelles soient financières ou matérielles) auxquelles les municipalités ou autorités régionales doivent se conformer ou s'aligner (ou du moins réfléchir à ce qui serait requis ou le niveau de support offert par le provincial). De plus, il n'y a pas beaucoup d'échelle temporelle quant à la réalisation des requis dans le projet de loi. Si on a réussi à faire plus de 20 ans sans effectuer aucun schéma de sécurité civile, nous devrions profiter de l'occasion et donner des objectifs ambitieux pour rattraper le temps perdu pour permettre au Québec de faire face aux défis actuels et futurs posés par l'accroissement des risques et des sinistres.

Par exemple, pour la sécurité incendie ' le gouvernement prévoyait quelques années pour l'adoption des schémas de risques incendie, mais cela aura nécessité 14 ans '⁸⁵...

Est-ce que l'ajout des 5 ressources qui sont mentionnées dans le mémoire du Ministre Bonnardel est suffisant ? Si l'on se met à la place d'une municipalité, est-ce que l'on est mesure d'apprécier le niveau d'accompagnement / support qui pourrait être offert sachant que :

⁷⁹ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230609-synthese-Gestion-publique-des-risques.pdf> (p. 12)

⁸⁰ [Crisis Response and Disaster Resilience 2030: Progress Report Highlighting the 2010-2011 Insights of the Strategic Foresight Initiative \(fema.gov\)](https://www.fema.gov) + [Secure Tomorrow Series Toolkit: Using Strategic Foresight to Prepare for the Future | CISA](https://www.cisa.gov)

⁸¹ https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf

⁸² <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Documentation-technique/Mission-de-la-strategie-et-de-la-prospective>

⁸³ [National Disaster Resilience Strategy » National Emergency Management Agency \(civildefence.govt.nz\)](https://www.civildefence.govt.nz)

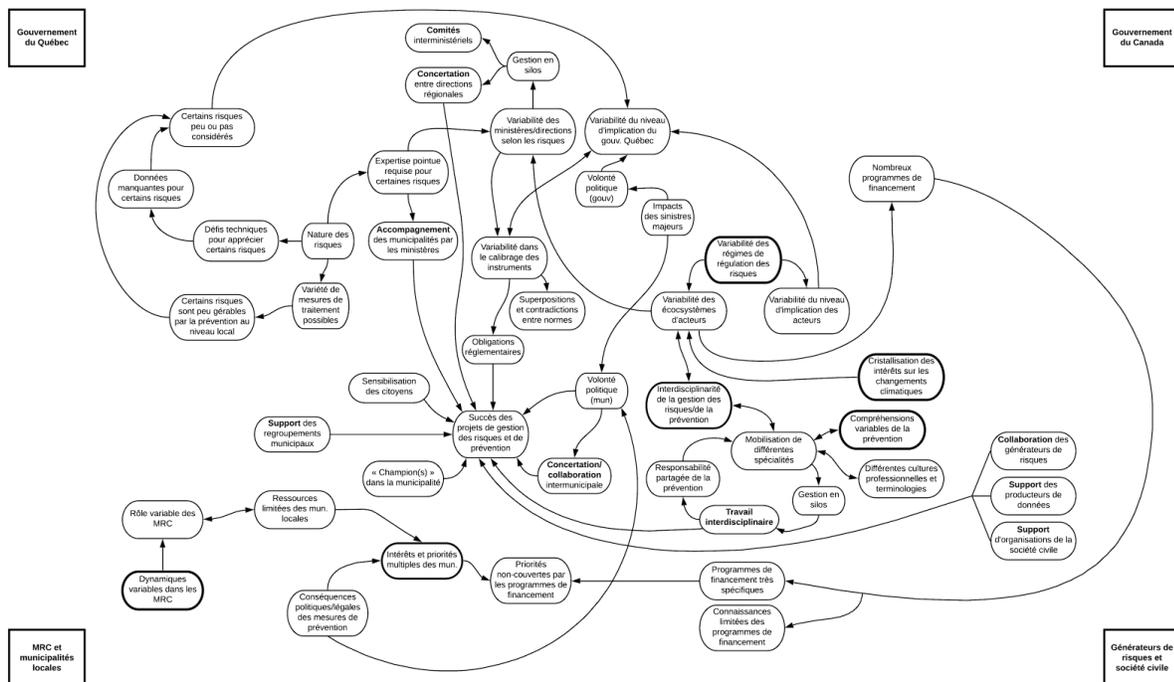
⁸⁴ Ministère de l'intérieur, Adaptation à la sécurité civile face aux défis climatiques à l'horizon 2050, <https://mobile.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Adaptation-de-la-Securite-civile-face-aux-defis-climatiques> (p. 3)

⁸⁵ NORMANDIN, Julie-Maude (2019), La sécurité civile en transformation : Analyse comparative de la conception et de la mise en œuvre de la résilience face aux désastres, thèse. Enap, p. 215.

- l'accompagnement offert par ces ministères a été identifié comme un facteur habilitant majeur⁸⁶
- moins les municipalités ont d'employés, plus ceux-ci sont généralistes et donc moins susceptibles d'avoir l'expertise nécessaire pour agir en gestion des risques et en prévention⁸⁷
- en posant certaines actions de prévention, elles engagent leur responsabilité et peuvent s'exposer à des conséquences légales (ex. : des poursuites de la part de propriétaires qui s'opposent à une réglementation)⁸⁸

N'y a-t-il pas la possibilité de forcer les autorités locales et régionales à déterminer un nombre de ressources minimales requises ou un mode de financement / ou bien qu'elles soient régionalisées ? Ou encore, est-ce que l'ORSC pourrait devenir une forme de guichet unique de la résilience pour la région administrative ?

De façon plus particulière, les obligations qui incombent aux autorités locales et régionales entre elles et par rapport au gouvernement impliquent la mise en place de ressources qui n'existent pas actuellement et pour lesquelles les budgets requis, à tous les paliers, sont loin d'être acquis⁸⁹.



⁸⁶ https://cite-id.com/documents/rapport-identifiant-les-principaux-obstacles-%C3%A0-ladoption-dune-approche-de-gestion-des-risques-et-%C3%A0-la-mise-en-place-de-mesures-de-pr%C3%A9vention-et-comportant-des-recommandations/2021-02-22_Rapport_analyse_contexte-Qu%C3%A9bec_VF.pdf (p.57)

⁸⁷ https://cite-id.com/documents/rapport-identifiant-les-principaux-obstacles-%C3%A0-ladoption-dune-approche-de-gestion-des-risques-et-%C3%A0-la-mise-en-place-de-mesures-de-pr%C3%A9vention-et-comportant-des-recommandations/2021-02-22_Rapport_analyse_contexte-Qu%C3%A9bec_VF.pdf (p.51)

⁸⁸ https://cite-id.com/documents/rapport-identifiant-les-principaux-obstacles-%C3%A0-ladoption-dune-approche-de-gestion-des-risques-et-%C3%A0-la-mise-en-place-de-mesures-de-pr%C3%A9vention-et-comportant-des-recommandations/2021-02-22_Rapport_analyse_contexte-Qu%C3%A9bec_VF.pdf (p.48)

⁸⁹ Conseil pour la prévention et la gestion des sinistres et des crises, [Journal des débats de la Commission des institutions - Assemblée nationale du Québec \(assnat.qc.ca\)](http://www.journaldebats.com)

⁹⁰ https://cite-id.com/documents/rapport-identifiant-les-principaux-obstacles-%C3%A0-ladoption-dune-approche-de-gestion-des-risques-et-%C3%A0-la-mise-en-place-de-mesures-de-pr%C3%A9vention-et-comportant-des-recommandations/2021-02-22_Rapport_analyse_contexte-Qu%C3%A9bec_VF.pdf (p.38)

La prise en compte des risques à la source (urbanisme / construction, etc)

Forcer les autorités locales et régionales à intégrer les concepts de gestion de risque à même leurs politiques ; projets majeurs / changement de zonage, quels sont les risques potentiels, etc. Si on se demandait à la source quels sont les risques que peut amener ce changement de zonage, l’octroi de ce permis, si un plan de réponse doit être adapté, etc., nous serions davantage proactifs pour la phase de prévention et de mitigation des risques. Il faut considérer les risques lors de la prise de décision stratégique. Aussi, les municipalités sont bien souvent dans les activités quotidiennes, en ancrant la résilience, dans les prises de décisions courantes, la pensée proactive liée à la résilience devient un réflexe.

Il semble déjà y avoir un certain chevauchement du Plan régional de résilience avec d’autres démarches régionales, notamment le schéma de couverture de risque, mais également le schéma d’aménagement et de développement : « En vertu de la LAU, toute MRC est tenue de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma d’aménagement et de développement durables du territoire de la MRC, il en définit les grandes orientations et contient des objectifs, des cibles ainsi que toute autre mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre. La MRC doit également produire, tous les 4 ans, un bilan régional »⁹¹. Ce schéma inclus notamment le devoir de

- déterminer toute zone où l’occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique (zone d’inondation, de glissement de terrain ou d’autres cataclysmes) ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables⁹²;
- déterminer les immeubles et les activités qui représentent des sources de contraintes de nature anthropique;

Il serait important que ces documents soient connectés et que si des nouveaux risques sont identifiés dans certains secteurs, que ceux-ci soient également refléter dans le schéma d’aménagement le cas échéant. On mentionne dans la LAU que “ Le schéma décrit son interrelation avec tout autre document de planification que la municipalité régionale de comté est tenue d’élaborer”, mais pas dans le plan régional proposé dans le projet de loi. Dans tous les cas, la vision régionale (et municipale) devrait être axée sur le long terme et également réfléchi dans une perspective de développement durable⁹³ (de façon complémentaire à la perspective “ changements climatiques” spécifiée dans le projet de loi).

Mettre davantage d’emphase sur le rétablissement.

Le rétablissement n’est pas explicitement mentionné dans le plan de sécurité civile. Il serait opportun de le faire dans un règlement subséquent et de s’inspirer de d’autres législations dans lequel le rétablissement y prend une forme plus concrète. Le rétablissement ne doit pas s’envisager comme « un retour à la normale », mais de manière plus ambitieuse comme une fenêtre d’opportunité pour « reconstruire mieux » selon le concept du Build Back Better (reconstruire en mieux, en plus résilient) du cadre de Sendai de 2015. "Conflicting priorities of managing risk and meeting short-term needs are found to diminish the potential for transformative resilience action"⁹⁴.

Par ailleurs, le succès de ce rétablissement sera directement dépendant de sa préparation⁹⁵. Le gouvernement reconnaît lui-même l’importance du rétablissement long terme :

⁹¹ <https://www.adgmrq.ca/les-mrc/competences-des-mrc/>

⁹² <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>

⁹³ LAFFOND, Valérie, Intégrer la gestion des risques dans une approche de développement durable en gouvernance municipale, essai, Université de Sherbrooke, 2015, en ligne :

https://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/6928/Lafond_Valerie_MEnv_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹⁴ THERRIEN (et al.) (2020), Enabling strategies and impeding factors to urban resilience implementation: A scoping review, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume28, Issue1, pp. 83-102.

⁹⁵ [livre blanc vdef.pdf \(ibz.be\)](#) p. 53

Le rétablissement devrait faire l'objet d'une planification en amont des sinistres afin de permettre aux communautés et organisations touchées d'y répondre et de prendre en charge la situation rapidement et ainsi limiter les conséquences pouvant en découler. [...] le rétablissement à long terme est plus souvent associé à la reconstruction des éléments physiques du milieu et à la relance de l'économie, mais il inclut également d'autres aspects d'ordre social et environnemental. Il peut s'étendre sur une période plus ou moins longue, selon les conséquences et les enjeux découlant du sinistre. Par ailleurs, afin de retirer un maximum de bénéfices du processus de rétablissement, cette seconde phase devrait tendre vers un dépassement des conditions initiales de fonctionnement de la collectivité ou de l'organisation touchée. Elle devrait ainsi viser une réduction des risques et un accroissement de sa capacité de réponse aux sinistres, et ce, dans la perspective, notamment, d'accroître sa résilience, de favoriser un développement durable du milieu et une meilleure adaptation aux changements climatiques⁹⁶.

S'assurer d'un pouvoir de surveillance / processus d'audit / vérification

L'ajout d'une dimension plus complète de reddition et de contrôle qualité aiderait grandement à s'assurer du bien être du programme. Quelques extraits du rapport Nicolet en parlait déjà⁹⁷ :

La responsabilité de mise en œuvre d'un programme de sécurité civile

On l'a vu, les obligations des municipalités en matière de sécurité civile ne doivent pas se limiter à l'application d'un plan d'urgence. Les municipalités devront également, selon les recommandations de la Commission, mettre en place, maintenir et développer un programme de sécurité civile de première ligne, capable de gérer chacune des phases de prévention, de préparation, d'intervention et de rétablissement.

Comme pour ce qui est du plan d'urgence, la municipalité pourrait choisir d'assumer seule cette responsabilité, ou préférer participer à l'élaboration d'un plan commun préparé par une unité intermunicipale de sécurité civile. La loi laisserait cette option ouverte aux municipalités.

- Le ministère responsable de la sécurité civile aurait à valider le respect de ces exigences par les municipalités, en approuvant le programme de sécurité civile mis en place. Dans cette tâche, il pourrait s'appuyer sur un processus de certification. À ce propos, le Bureau de normalisation du Québec s'est proposé pour assurer la certification des plans d'urgence. Il s'agit d'une option intéressante. Il semblerait d'ailleurs que l'Association canadienne de normalisation procède déjà à de telles certifications.

Ce principe de reddition existe déjà auprès de certaines thématiques au niveau des MRC (exemple au niveau des autorisations délivrées pour des activités en milieu hydrique⁹⁸ ou encore pour les schémas de couverture de risque en sécurité incendie)

Par exemple dans le *Plan de gestion des matières résiduelles* on y spécifie qu'un « système de surveillance et de suivi du plan destiné à en vérifier périodiquement l'application, entre autres le degré d'atteinte des objectifs fixés

⁹⁶ [Fiche synthèse - Le concept de rétablissement à la suite d'un sinistre \(quebec.ca\)](#)

⁹⁷ Rapport Nicolet, p.192

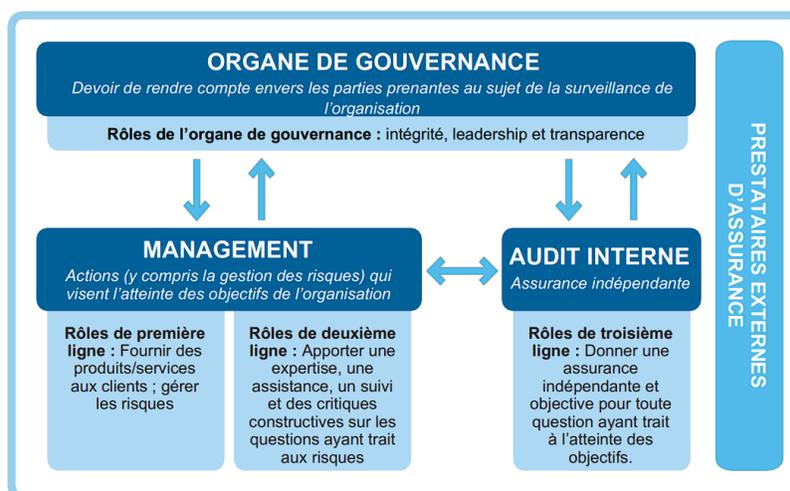
⁹⁸ <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/plan-de-protection-du-territoire-face-aux-inondations/gestion-rives-littoral-zones-inondables/regime-transitoire/reddition-comptes-municipalites>

et l'efficacité des mesures de mise en œuvre du plan prises, selon le cas, par la municipalité régionale ou les municipalités locales visées par le plan (LQE, article 53.9) »⁹⁹.

Il y aurait par exemple possibilité de s'inspirer du modèle des trois lignes de défense est « [u]tilisé depuis plus de vingt ans par les organisations, le modèle des trois lignes de maîtrise est devenu un outil de référence dans de nombreux secteurs d'activité pour traiter des questions de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle »¹⁰⁰.

La responsabilité du management d'atteindre les objectifs de l'organisation englobe les rôles des deux premières lignes du modèle. Les rôles de la **première ligne** sont liés à la fourniture de produits ou de services aux clients de l'organisation et incluent les fonctions supports. La **deuxième ligne** correspond quant à elle aux activités d'appui à la gestion des risques. Dans son rôle de **troisième ligne**, la fonction d'audit interne fournit une assurance et des conseils indépendants et objectifs sur l'adéquation et l'efficacité de la gouvernance et de la gestion des risques¹⁰¹.

IIA : Le Modèle des Trois Lignes



102

⁹⁹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf (p.16)

¹⁰⁰ <https://cpaquebec.ca/fr/salle-de-presse/nouvelles-et-publications/gouvernance-dentreprise-actualisation-du-modele-des-trois-lignes-de-maitrise/>

¹⁰¹ <https://cpaquebec.ca/fr/salle-de-presse/nouvelles-et-publications/gouvernance-dentreprise-actualisation-du-modele-des-trois-lignes-de-maitrise/>

¹⁰² <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-french.pdf> (p.4)

Les trois lignes appliquées à la Sécurité civile

Ligne	Niveau	Programme
1 ^{re} ligne	Municipal	Politique municipale, procédures alerte et mobilisation, exercices, continuité des affaires
2 ^e ligne accompagnant la 1 ^{re}	Régional	Politique régionale, Plan de résilience, accompagnement de la 1 ^{ère} ligne, exercices, formation
2 ^e ligne	Provincial	Gouvernance de la sécurité civile : ce que doit contenir les programmes de sécurité civile municipaux, régionaux, provinciaux
3 ^e ligne	Audit interne	Vérifications de la gouvernance et son application multi-niveau
	Vérificateur général	Vérifications de la gouvernance et son application multi-niveau