

DE : Monsieur François Bonnardel
Ministre de la Sécurité publique

Le 16 janvier 2024

TITRE : 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

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire a pour objet d'obtenir l'accord du Conseil des ministres quant au projet de loi élaboré visant principalement le remplacement de la Loi sur la sécurité civile (chapitre S-2.3 – LSC).

1.1 Un contexte marqué par l'accroissement des risques et des sinistres

Une refonte en profondeur de cette loi devient en effet nécessaire pour permettre au Québec de faire face aux défis actuels et futurs posés par l'accroissement des risques et des sinistres. Les nombreux sinistres d'importance survenus au Québec dans les dernières années, voire au cours des derniers mois, illustrent bien cette tendance à la hausse et permettent de prendre la mesure de la situation. Rappelons notamment les conséquences humaines, les dommages et les perturbations causés par :

- le derecho qui a frappé plusieurs régions du sud québécois le 21 mai 2022;
- le glissement de terrain majeur survenu dans l'arrondissement de La Baie, à Saguenay, le 13 juin 2022;
- le passage de la tempête post-tropicale découlant de l'ouragan Fiona aux Îles-de-la-Madeleine et dans diverses collectivités de l'Est du Québec, entre le 23 et le 25 septembre 2022;
- les vents violents et les précipitations abondantes des 23 et 24 décembre 2022 ayant affecté plusieurs régions;
- l'explosion survenue dans une entreprise de Saint-Roch-de-l'Achigan, dans Lanaudière, le 12 janvier 2023;
- l'important épisode de verglas ayant touché le Sud-ouest québécois, le 6 avril 2023;
- les inondations majeures survenues dans plusieurs régions et municipalités au printemps 2023, dont Baie-Saint-Paul et Saint-Urbain dans Charlevoix;
- les incendies de forêt sans précédent survenus à l'été 2023 dans plusieurs régions qui ont affecté de vastes superficies du territoire québécois;
- les nombreux épisodes d'orages violents et de pluies diluviennes qui se sont produits de juillet à octobre 2023 dans diverses régions.

Certains de ces événements sont venus tristement rappeler que les sinistres sont susceptibles non seulement d'entraîner des pertes matérielles et des préjudices importants, mais aussi des décès. Ce fut le cas lors de l'explosion à Saint-Roch-de-l'Achigan, qui a fait trois victimes, du verglas d'avril qui a été à l'origine du décès de cinq personnes en raison d'intoxication au monoxyde de carbone et de la chute de branches, des inondations à Saint-Urbain, qui ont emporté deux pompiers volontaires, ainsi que des orages violents survenus au début de juillet à Rivière-Éternité au Saguenay-Lac-Saint-Jean, qui ont causé le décès de deux personnes des suites d'une importante crue et d'un glissement de terrain provoqués par les quelque 130 mm de pluie reçus en deux heures.

Si les derniers mois ont été particulièrement marquants, cette tendance à la hausse du nombre de sinistres et aussi de leur intensité s'est toutefois amorcée depuis déjà un moment. Un survol des sinistres d'envergure survenus sur le territoire québécois depuis le début des années 2010 met en lumière ce phénomène. Certains demeurent dans la mémoire collective des Québécois, particulièrement ceux provoqués par :

- le glissement de terrain majeur survenu à Saint-Jude en Montérégie en mai 2010;
- les grandes marées de décembre 2010 dans l'Est québécois;
- les inondations de la rivière Richelieu, en Montérégie, au printemps 2011;
- l'accident ferroviaire du 6 juillet 2013 à Lac-Mégantic, en Estrie;
- l'incendie d'une résidence pour aînés à L'Isle-Verte, dans le Bas-Saint-Laurent, le 23 janvier 2014;
- les inondations majeures des printemps 2017 et 2019 ayant affecté plusieurs régions et municipalités;
- la rupture d'une digue à Sainte-Marthe-sur-le-Lac, dans les Laurentides, le 27 avril 2019;
- la pandémie de COVID-19 débutée en mars 2020 et qui s'est poursuivie sur plus de trois ans.

Plusieurs autres sinistres de moindre envergure se sont aussi produits au cours de cette période dans toutes les régions québécoises, lesquels ont entraîné des conséquences non négligeables pour les collectivités touchées. De par leur fréquence, leur ampleur, ainsi que leurs conséquences sociales, économiques et environnementales toujours plus importantes, les sinistres requièrent donc plus que jamais de leur accorder une attention soutenue. Ceux-ci pèsent toujours plus lourdement sur les collectivités et démontrent que le Québec entier doit désormais faire de la sécurité civile une priorité.

1.2 Une tendance résultant de plusieurs facteurs

Diverses raisons peuvent expliquer l'accroissement des risques et des sinistres observé tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. Les changements climatiques sont évidemment en tête de liste lorsque l'on cherche à expliquer cette tendance. La démonstration des effets du réchauffement climatique n'est d'ailleurs plus à faire, comme l'ont illustré les sinistres survenus dans les derniers mois à l'échelle québécoise, canadienne et internationale. Ces effets sont désormais sans équivoque, et ce, tant d'un point de vue scientifique que d'un point de vue empirique.

L'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes découlant des changements climatiques entraîne de nouveaux aléas, exacerbe l'importance de risques existants ainsi que la fréquence et l'intensité des sinistres. Des régions et des communautés se trouvent davantage ou nouvellement exposées à certains aléas, particulièrement ceux de nature hydrométéorologique, qui ont le potentiel d'engendrer des conséquences toujours plus importantes.

Les changements climatiques ne sont toutefois pas le seul facteur contribuant aux tendances observées. Plusieurs autres sont à l'origine de la progression du nombre, de l'importance et de la variété des aléas auxquels nos collectivités sont exposées. Parmi eux, on note l'augmentation de la production, de l'entreposage, du transport et de l'utilisation des matières dangereuses dans les collectivités, qui est de nature à accroître les probabilités d'accident mettant en cause de telles matières. L'altération d'écosystèmes pouvant constituer des protections naturelles contre certains aléas constitue un autre exemple de situations alimentant ces tendances.

Non seulement les aléas connaissent une évolution importante, mais la vulnérabilité de la société à leurs effets est aussi grandissante. Plusieurs facteurs physiques, sociaux, économiques et environnementaux en transformation contribuent ainsi à accentuer les conséquences des aléas et l'ampleur des sinistres. Souvent sous-estimé, cet élément joue pourtant un rôle majeur dans l'augmentation des risques et des sinistres. 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.

De l'augmentation de la fréquence, de l'intensité et de la variété des aléas ainsi que de la vulnérabilité croissante de nos collectivités découle des risques et des sinistres qui prennent souvent de nouvelles formes et proportions. Dans plusieurs milieux, on observe notamment un cumul d'aléas potentiels et d'éléments exposés vulnérables sur un même territoire. L'interaction entre ces aléas et la superposition de facteurs de vulnérabilité ainsi que les effets de cascade qu'elles peuvent provoquer sont alors de nature à accroître l'importance des risques et des sinistres. Ces situations exigent souvent des instances concernées de modifier leur façon faire afin de s'y adapter, de recourir à des moyens non traditionnels ou nouveaux et de faire preuve d'innovation.

1.3 Un contexte et des défis qui interpellent tous les acteurs de la société et appellent à des solutions globales et intégrées

Ce contexte dynamique suscite désormais de nombreuses préoccupations au sein de la société, et ce, tant du côté de la population en général qu'au niveau des instances

municipales et gouvernementales. L'accroissement des risques et des sinistres et la multiplication des conséquences qui en découlent placent désormais ces questions au cœur des enjeux de nos collectivités.

Inévitablement, cette situation conduit de nombreux acteurs à se questionner sur l'efficacité des moyens actuellement en place pour y faire face et à insister sur l'urgence d'agir. Les sinistres qui surviennent de façon récurrente, l'importance des enjeux en cause et les défis posés par ceux-ci apparaissent requérir de se donner des moyens plus efficaces, performants et mieux adaptés aux besoins présents et futurs.

Ce contexte nécessite d'accroître les capacités et les efforts consentis en matière de gestion des risques et de réponse aux sinistres, en mettant l'accent sur une responsabilisation accrue de tous les acteurs, incluant les citoyens, ainsi que sur une plus grande mobilisation et optimisation des ressources pouvant être mises à contribution. Il appelle à établir une véritable approche globale et intégrée de la sécurité civile misant sur la cohérence et la complémentarité en mettant à profit les différentes actions réalisées pour répondre à des enjeux connexes et convergents tels l'aménagement du territoire, le développement durable, l'adaptation aux changements climatiques, la santé publique, la protection environnementale et la sécurité incendie. Cette situation commande de se donner un but commun : l'accroissement de la résilience de la société québécoise aux sinistres.

2- Raison d'être de l'intervention

L'adoption de la LSC en 2001 a été saluée par plusieurs acteurs. Celle-ci était alors décrite comme novatrice et propice au développement d'une culture de la sécurité civile au sein de la société québécoise. Son adoption s'inscrivait notamment comme une réponse à deux sinistres majeurs survenus au Québec quelques années auparavant, soit ceux découlant des pluies diluviennes et des inondations destructrices de juillet 1996 au Saguenay–Lac-Saint-Jean ainsi que de la tempête de verglas record de janvier 1998 dans le Sud-ouest québécois. Son contenu faisait également écho aux recommandations du rapport produit en 1999 par la Commission scientifique et technique sur la tempête de verglas qu'avait formée le gouvernement à la suite de cet événement.

La LSC s'inspirait des plus récentes tendances préconisées à l'échelle internationale en instituant une approche globale et intégrée de la sécurité civile, fondée sur le développement de la connaissance des risques. De même, elle venait confirmer le fait que la sécurité civile est une responsabilité partagée au sein de la société, en confiant des responsabilités à tous les acteurs, du citoyen aux ministères et aux organismes gouvernementaux, en passant par les municipalités, les municipalités régionales de comté (MRC) et les entreprises.

2.1 Des constats relatifs à la Loi sur la sécurité civile qui requièrent une modernisation en profondeur

L'adoption et la mise en œuvre de la LSC ont constitué une assise solide à partir de laquelle plusieurs avancées en matière de sécurité civile ont pu être réalisées au fil des années. Force est de constater toutefois que certains éléments ont freiné son déploiement complet.

Tout d'abord, l'une des pièces centrales de la LSC, soit l'établissement de schémas de sécurité civile par les MRC et autres autorités régionales prévu au chapitre IV, n'a pas été mise en application. Le principal facteur à l'origine de cette situation relève d'un 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'application.

Par ailleurs, la décision prise à l'égard des schémas de sécurité civile a également eu un effet sur l'application des dispositions du chapitre III de la loi portant sur les personnes dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur. En effet, puisque ces dispositions visaient tout particulièrement à assurer la transmission, par les entreprises visées aux MRC et aux municipalités locales, de renseignements utiles à l'élaboration des schémas et des plans de sécurité civile, elles n'ont donc pas été appliquées.

Outre ces éléments, d'autres dispositions de la LSC sont aussi difficiles d'application ou d'interprétation. C'est le cas entre autres des articles relatifs au pouvoir des municipalités de déclarer l'état d'urgence local lors d'un sinistre majeur réel ou imminent, et ce, afin d'exercer certains pouvoirs extraordinaires. Les modalités associées à l'exercice de ces pouvoirs s'avèrent souvent contraignantes et difficiles à appliquer dans les situations visées, alors que les ressources municipales et gouvernementales sont généralement déployées pour répondre à des besoins urgents et prioritaires.

Un autre point porte sur les ambiguïtés parfois relevées à l'égard des rôles et des responsabilités de différents acteurs ou organisations qui sont énoncés dans la loi. Ainsi, il peut être difficile de bien cerner les actions devant découler de certaines dispositions et d'avoir une idée précise des responsabilités qui sont dévolues à certains acteurs ou organisations par rapport à celles attribuées à d'autres. Ces observations conduisent d'ailleurs à un constat sur la nécessité d'apporter des précisions sur les rôles et les responsabilités des citoyens, des municipalités ainsi que des ministères et des organismes gouvernementaux, notamment dans le contexte des nouvelles réalités relatives aux risques, aux sinistres et aux changements climatiques.

L'application de la loi a permis de grands progrès à l'égard de la planification gouvernementale de la sécurité civile. L'établissement du Plan national de sécurité civile (PNSC) a, entre autres, assuré une meilleure préparation et une meilleure réponse aux sinistres des ministères et des organismes. On note toutefois que la détermination de mesures de prévention des sinistres, devant également être intégrées au PNSC, s'est avérée nettement plus limitée. Considérant l'importance de cette dimension, en particulier dans un contexte d'accroissement des risques, une modification de l'approche préconisée apparaît nécessaire afin que des actions plus énergiques en la matière soient établies.

Par ailleurs, alors que le système québécois de sécurité civile repose, à l'échelle gouvernementale, depuis plus de trente ans, sur des mécanismes de coordination qui sont

reconnus par tous les intervenants gouvernementaux et qui ont démontré leur utilité et leur efficacité dans plusieurs situations, ceux-ci ne s'appuient sur aucune assise légale. Ainsi, le Comité de sécurité civile du Québec (CSCQ), l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ), les organisations régionales de la sécurité civile (ORSC), la fonction de coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile et celles des coordonnateurs ministériels ne sont pas établis dans la loi. De même, la LSC ne comporte aucune disposition relative aux structures de coordination de la sécurité civile préconisées à l'échelle municipale.

Une nouvelle section comportant vingt articles a été ajoutée à la LSC en 2008, afin de prévoir l'obligation, pour toute municipalité locale, de s'assurer des services d'un centre d'urgence 9-1-1 ayant obtenu un certificat de conformité et de prévoir les modalités applicables à ces centres pour obtenir un tel certificat. Les dispositions de cette section précisent également certaines normes relatives au fonctionnement des centres d'urgence 9-1-1 et des centres secondaires d'appels d'urgence, en plus de prévoir les pouvoirs du ministre à l'égard de ces deux types de centres. L'examen de ces articles conduit au constat qu'il n'y a aucun lien fonctionnel entre ces dispositions et les autres objets couverts par la LSC. Ces dispositions sont autonomes et auraient tout aussi pu s'insérer dans une autre loi ou encore faire l'objet d'une loi distincte.

2.2 Des besoins et des défis croissants qui nécessitent la mise en place de moyens adaptés

Au-delà du besoin de modifier ou de bonifier les dispositions de la loi actuelle dans le but d'apporter des solutions aux problèmes, aux lacunes et aux difficultés d'interprétation relevés, il importe de doter le Québec d'assises légales solides devant permettre de répondre aux enjeux et aux défis actuels et futurs posés par l'accroissement des risques et des sinistres et par les conséquences des changements climatiques. Avec le souci constant d'assurer la sécurité de la population, les décisions prises et les dispositions établies doivent, notamment, prendre en compte l'évolution importante du domaine au cours des dernières décennies, les enseignements tirés des sinistres, les nouvelles réalités et les nouveaux besoins qui émergent.

La réflexion réalisée dans le cadre de la refonte de la LSC mène aussi à des constats sur la nécessité de prendre davantage en compte le contexte global dans lequel s'inscrivent les actions en sécurité civile, leur caractère horizontal ainsi que leur interdépendance avec plusieurs autres enjeux et mesures touchant d'autres domaines d'activités. Il convient ainsi de considérer avec plus d'attention le fait que d'autres lois, règlements et mesures relevant de divers ministères et organismes gouvernementaux, québécois et fédéraux, apportent une contribution directe à la gestion des risques et à la réponse aux sinistres. Par souci d'efficacité et d'optimisation des ressources à tous les niveaux, il apparaît nécessaire d'assurer un meilleur arrimage entre ces lois et ces règlements qui poursuivent des objectifs souvent étroitement liés touchant la santé, la sécurité et le bien-être des populations et, ultimement, l'accroissement de la résilience de la société.

Enfin, il est aussi requis de prendre en compte la mutation rapide que connaît le milieu des communications d'urgence dans les dernières années qui se caractérise notamment par une augmentation des besoins et des attentes des clientèles et du milieu, par

l'accroissement des services offerts dans le domaine ainsi que par une évolution technologique importante.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de loi proposé vise à renforcer la sécurité civile afin d'accroître la résilience de la société québécoise aux sinistres. Les dispositions proposées ont entre autres pour but de répondre aux besoins présents et futurs les plus criants en matière de sécurité civile, soit ceux :

- d'assurer collectivement le développement des connaissances sur les risques de sinistre, en tenant compte notamment des changements climatiques;
- d'agir d'abord en amont des sinistres en misant davantage sur l'établissement de mesures de prévention pour les éviter lorsque possible ou pour en atténuer les conséquences potentielles;
- d'améliorer le niveau de préparation et les capacités de réponse aux sinistres de tous les acteurs, dont les municipalités, par la mise en place de mesures plus efficaces et mieux adaptées.

Par l'adoption d'une approche dynamique et de moyens structurants, globaux et bien adaptés aux besoins découlant de l'accroissement des risques et des sinistres, le projet de loi soumis poursuit l'objectif d'assurer une meilleure protection des personnes et des biens contre les sinistres. Il cherche également à favoriser l'établissement de liens ainsi qu'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. La pertinence de cette cible s'avère d'autant plus grande que les actions établies en ces matières interpellent bien souvent les mêmes acteurs, touchent les mêmes moyens ou des mesures semblables et poursuivent des objectifs similaires.

Par ailleurs, en s'appuyant sur les enseignements tirés des nombreux sinistres, et notamment des leçons découlant des inondations des dernières années, de la pandémie de la COVID-19 et des incendies de forêt, la refonte de la LSC a aussi pour but d'apporter des solutions concrètes à plusieurs des problèmes relevés dans ces situations. Elle cherche ainsi, par des changements apportés aux modalités entourant la gestion de certaines ressources, à accroître les capacités de réponse aux sinistres. La cible est alors d'établir les conditions et de réunir les moyens devant favoriser une prise de décision plus rapide et éclairée, un déploiement optimum et une efficacité accrue des ressources mobilisées au moment et à la suite des sinistres. Une optimisation des ressources dédiées à la lutte contre les incendies de forêt ainsi qu'un renforcement et un accroissement des capacités opérationnelles pour répondre aux sinistres sont notamment visés.

Certains changements sont aussi proposés dans le cadre du projet de loi soumis à l'égard des centres de communications d'urgence, soit les centres d'urgence 9-1-1 et les centres secondaires d'appels d'urgence. Ceux-ci visent principalement à reconnaître les communications d'urgence comme un domaine à part entière ainsi qu'à favoriser une meilleure compréhension des dispositions légales encadrant ces centres, à faciliter leur

application et à répondre aux défis posés par l'augmentation des services et par les avancées technologiques, dont la venue du réseau 9-1-1 de prochaine génération.

Au-delà des grands objectifs énoncés, le projet de loi vise de façon particulière à :

- intégrer les mécanismes de coordination et les fonctions clés du système québécois de sécurité civile;
- accroître la responsabilisation et l'engagement de l'ensemble des acteurs et des organisations de la société à l'égard des risques et des sinistres;
- apporter des précisions et à rendre plus clairs les rôles et les responsabilités des différents acteurs, dont les instances municipales et les citoyens;
- corriger les diverses lacunes et difficultés d'interprétation de l'actuelle LSC;
- prendre en compte l'évolution de la sécurité civile au cours des quelque vingt dernières années;
- favoriser le décloisonnement des actions menées à divers niveaux et la détermination de cibles communes.

Ainsi, par les moyens proposés, ce projet de loi est destiné à assurer une réduction des risques de sinistre, ou du moins à en freiner l'accroissement. Il est appelé à apporter une contribution directe et significative aux efforts de la société québécoise visant l'adaptation aux changements climatiques. Par les investissements éclairés et mieux ciblés que sa mise en œuvre doit permettre, il mènerait à terme à une réduction des coûts humains, économiques et environnementaux découlant des sinistres. Cette initiative permettrait de doter le Québec d'une loi moderne et flexible, alignée sur les approches préconisées à l'échelle internationale. Elle apporterait une réponse concrète et efficace aux enjeux présents et futurs en matière de sécurité civile.

4- Proposition

Le projet de loi soumis consiste en une refonte en profondeur de la LSC. Le domaine de la sécurité civile et les besoins en la matière ayant évolué considérablement au cours des dernières décennies, une modernisation des assises légales de la sécurité civile au Québec est ainsi proposée. Ce projet réaffirme les principes fondateurs de la LSC comme :

- la responsabilité partagée en matière de sécurité civile;
- la nécessité d'aborder le domaine sur la base d'une approche globale et intégrée;
- la désignation des municipalités locales comme premières responsables de la sécurité civile sur leur territoire;
- la collaboration essentielle des municipalités régionales en la matière;
- la contribution active attendue des divers ministères et organismes du gouvernement québécois.

Tout en s'appuyant sur bon nombre des principes qui soutiennent l'actuelle LSC, le projet de loi soumis propose toutefois des approches et des moyens mieux adaptés aux besoins, aux enjeux et aux défis actuels et futurs auxquels est confrontée la société québécoise. Il s'articule globalement autour de dispositions relatives au système québécois de sécurité civile, à la gestion des risques de sinistre ainsi qu'à la réponse aux sinistres, regroupées en

deux chapitres principaux, l'un portant sur la sécurité civile au niveau local et régional et l'autre sur la sécurité civile au niveau gouvernemental.

Il est également proposé de modifier certaines dispositions de la LSC encadrant les centres d'urgence 9-1-1, la Loi sur la sécurité incendie (chapitre S-3.4 – LSI) et la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1 – LADTF) en ce qui concerne la désignation d'un organisme de protection contre les incendies en forêt ainsi que la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme (chapitre A-19.1 – LAU) afin d'y introduire une nouvelle disposition en matière d'urbanisme. Le contenu du projet de loi proposé fait l'objet d'une présentation sommaire dans les sections suivantes.

4.1 Préambule et objet de la loi

Le préambule du projet de loi proposé expose l'importance pour la société québécoise d'accroître sa résilience, dans un contexte marqué par l'augmentation des risques, des sinistres et de leur ampleur, découlant notamment des changements climatiques. Il décrit le spectre des actions en sécurité civile et les fondements du domaine. Il rappelle également les liens étroits existant entre la sécurité civile et d'autres enjeux de société comme l'aménagement du territoire, l'environnement, la lutte contre les changements climatiques, la santé et l'économie.

L'objet de la loi porte sur la protection des personnes et des biens contre les sinistres. Dans l'optique de favoriser la résilience de la société québécoise en matière de sécurité civile, elle mise sur une gestion efficace des risques de sinistre et une réponse optimale aux sinistres. L'atteinte de cette cible s'articule autour de la réalisation par les autorités municipales et gouvernementales de démarches visant à développer la connaissance des risques de sinistre ainsi qu'à planifier et à mettre en place des mesures coordonnées, complémentaires et cohérentes de prévention des sinistres et de préparation à ceux-ci. Elle s'appuie également sur la détermination de pouvoirs et de responsabilités confiés à ces autorités relativement aux mesures d'intervention et de rétablissement à déployer en réponse aux sinistres.

Enfin, des définitions essentielles à l'interprétation de la loi sont établies à ce chapitre. À titre d'exemple, une disposition précise que les MRC, l'Administration régionale Kativik, certaines villes exerçant des compétences de MRC, les municipalités centrales de certaines agglomérations et certaines municipalités locales sont des municipalités régionales pour l'application de la loi.

4.2 Le système québécois de sécurité civile

4.2.1 L'organisation locale et régionale

Le projet de loi énonce les responsabilités générales des acteurs locaux et régionaux du système québécois de sécurité civile. Il traduit de façon concrète le principe de responsabilité partagée de la sécurité civile entre tous les acteurs de la société, à commencer par celle des citoyens. Il est notamment attendu de ceux-ci qu'ils fassent preuve de prévoyance et de prudence à l'égard des risques de sinistre présents dans leur

environnement et qu'ils soient en mesure d'assurer leur autonomie lors d'un sinistre, en fonction de leur capacité.

Les municipalités locales sont identifiées comme les premières autorités responsables en matière de sécurité civile sur leur territoire. Une contribution importante des municipalités régionales est aussi prévue. Il est énoncé que l'exercice de ces responsabilités passe notamment par une concertation et une collaboration étroite entre ces autorités. Le projet de loi prévoit aussi une obligation pour les municipalités locales de se doter d'une structure de coordination de la sécurité civile, chargée de la gestion des risques de sinistre et de coordonner la réponse aux sinistres sur leur territoire. Enfin, une disposition du projet établit que les autorités municipales doivent favoriser la participation de leurs citoyens à leur démarche de sécurité civile, notamment en les consultant et en les informant sur les mesures établies ainsi que sur celles qu'ils peuvent prendre pour réduire les risques de sinistre et en atténuer les conséquences.

4.2.2 L'organisation gouvernementale

Au niveau gouvernemental, le projet soumis prévoit que le rôle du ministre de la Sécurité publique est désormais centré sur la coordination de la sécurité civile en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de la loi. Dans cet esprit, il est précisé notamment que le ministre conseille et soutient les ministères, les organismes gouvernementaux ainsi que les municipalités locales et régionales en matière de sécurité civile.

Le projet de loi établit également que le ministre de la Sécurité publique propose au gouvernement les grandes orientations et les objectifs nationaux en matière de sécurité civile et assure une veille des sinistres sur le territoire avec la collaboration des autorités concernées.

De plus, un nouveau pouvoir serait octroyé au ministre en vue de lui permettre de désigner différentes organisations chargées de mettre en place des mesures visant à renforcer et à accroître les capacités opérationnelles pour agir en réponse à un sinistre, et de prévoir les modalités de déploiement de ces mesures. Le ministre aurait ainsi les assises légales nécessaires pour créer une force ou une réserve d'intervention pouvant être déployée rapidement en soutien aux intervenants municipaux ou gouvernementaux, afin de protéger les populations vulnérables et les infrastructures essentielles, notamment lorsque l'ampleur d'un sinistre dépasserait leur capacité d'action. Cette force contribuerait par la même occasion à confirmer l'autonomie du gouvernement du Québec à l'égard de la réponse aux sinistres et à limiter les recours à l'assistance du gouvernement fédéral dans ce contexte.

Les mécanismes de coordination gouvernementale de la sécurité civile en place depuis nombre d'années sont intégrés au projet de loi proposé. Le Comité de sécurité civile et de résilience aux sinistres du Québec (CSCRSQ), l'OSCQ, les ORSC ainsi que les fonctions de coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile et de coordonnateurs de la sécurité civile des ministères et des organismes gouvernementaux seraient donc énoncés dans la loi. L'objectif est d'assurer la pérennité de ces mécanismes et de confirmer leur rôle central dans le système québécois de sécurité civile.

4.3 La gestion des risques de sinistre

Un des éléments centraux du projet de loi consisterait à l'instauration, à l'échelle municipale et gouvernementale, d'une démarche permanente de gestion des risques de sinistre. Fondée sur l'amélioration continue et inspirée des meilleures pratiques à l'échelle internationale, cette démarche offrirait un cadre souple, propice à l'optimisation des ressources, à l'échange d'information ainsi qu'à la concertation entre les différents acteurs. Elle permettrait de soutenir la mise en œuvre d'une véritable approche globale et intégrée de la sécurité civile et d'assurer une planification plus efficace et efficiente en la matière.

4.3.1 *La gestion locale et régionale*

Le projet de loi confie diverses responsabilités aux municipalités locales et régionales à l'égard de la gestion des risques de sinistre sur leur territoire. D'abord, il prévoit que chaque municipalité régionale doit réaliser une démarche régionale de gestion des risques de sinistre visant à développer la connaissance des risques de sinistres présents sur son territoire, à les prévenir et à préparer la réponse à ceux-ci. Il précise notamment que cette démarche doit s'inscrire en complémentarité et en cohérence avec les autres domaines qui concourent à la sécurité civile et tenir compte des changements climatiques.

Dans le contexte de cette démarche, le projet de loi prévoit que la municipalité régionale doit, de concert avec les municipalités locales de son territoire, déterminer les mesures de prévention des sinistres et de préparation à ceux-ci qui sont requises en fonction des risques de sinistre déterminés et priorisés. Ces mesures doivent être consignées dans un plan régional de résilience. Leur mise en œuvre s'effectue soit par la municipalité régionale ou par les municipalités locales selon les modalités établies à ce plan.

Le projet de loi réitère l'obligation des municipalités locales prévue à l'actuelle LSC d'adopter un plan de sécurité civile. Cette obligation s'applique déjà par l'entrée en vigueur en novembre 2019 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. Elle serait donc maintenue et renforcée, entre autres par une disposition prévoyant que des mesures de préparation générale doivent être établies et consignées dans le plan de sécurité civile.

Cette disposition s'appliquerait indépendamment de la démarche régionale de gestion des risques de sinistre. Une disposition du projet soumis prévoit toutefois que chaque municipalité locale doit consigner dans son plan de sécurité civile les mesures du plan régional de résilience qui relèvent d'elle et les mettre en place. Le plan de sécurité civile doit ainsi intégrer non seulement des mesures de préparation aux sinistres, mais aussi de prévention de ceux-ci. Une habilitation réglementaire est prévue au projet de loi afin de permettre au gouvernement de déterminer des normes pour la gestion des risques de sinistre par les municipalités locales et régionales, notamment les obligations et les pouvoirs des municipalités locales et régionales relatifs à la réalisation de la démarche de gestion des risques de sinistre et des plans, la procédure et les autres conditions applicables à leur réalisation.

Par ailleurs, en vue d'alimenter les municipalités régionales et les municipalités locales dans la mise en œuvre de leur démarche de gestion des risques, un autre pouvoir réglementaire

du gouvernement est proposé au projet de loi touchant les personnes dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine de sinistres. Établi sur les bases du contenu du chapitre III de la LSC, cette disposition viserait d'abord à ce que soient communiquées aux instances municipales par les entreprises visées, les informations dont elles disposent sur les risques générés par leurs activités ou leurs biens. Elle poursuit aussi l'objectif que les mesures de réponse aux sinistres des entreprises et des municipalités soient arrimées pour assurer leur cohérence et leur efficacité.

Cette habilitation réglementaire s'inscrirait dans une optique de complémentarité avec la législation québécoise et fédérale existante. Ainsi, elle ne viserait ni à régir la gestion des activités ou des biens des entreprises visées, ni à exiger et à encadrer la réalisation d'une appréciation des risques par celles-ci. Enfin, des pouvoirs spécifiques touchant les personnes dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine de sinistre seraient également octroyés aux municipalités.

4.3.2 La gestion gouvernementale

Le projet de loi présenté mise sur la réalisation d'une démarche gouvernementale de gestion des risques de sinistre coordonnée par le ministre de la Sécurité publique. En vue de favoriser la résilience de la société, celle-ci consisterait essentiellement au développement de la connaissance des risques de sinistre d'intérêt national ainsi qu'à la mise en place de mesures destinées à prévenir les sinistres et à préparer la réponse à ceux-ci.

Il serait attendu des ministères et des organismes gouvernementaux membres de l'OSCQ, ainsi que de ceux sollicités par le ministre de la Sécurité publique, qu'ils collaborent étroitement en mettant notamment à contribution leurs connaissances et leurs ressources et en fournissant les renseignements et les documents nécessaires.

La démarche s'inscrirait dans la perspective d'assurer la cohérence et la complémentarité des mesures favorisant la résilience aux sinistres mises en place à l'échelle gouvernementale dans les domaines qui concourent à la sécurité civile et en tenant compte des changements climatiques. Il est aussi proposé que cette démarche gouvernementale mène à l'établissement par le ministre de la Sécurité publique d'un plan national de résilience aux sinistres et d'un plan gouvernemental de réponse aux sinistres.

Le plan national de résilience aux sinistres, soumis à l'approbation du gouvernement, consignerait notamment les mesures planifiées dans le cadre de la démarche de gestion des risques de sinistre pour accroître la connaissance des risques de sinistre et pour prévenir les sinistres.

Le plan gouvernemental de réponse aux sinistres, quant à lui, déterminerait :

- les mesures visant à renforcer la capacité de réponse des autorités gouvernementales aux sinistres dont les conséquences prévisibles sont d'intérêt national, notamment la réalisation d'exercices et d'activités de formation, d'évaluation ou de communication;
- les mesures d'intervention et de rétablissement devant être déployées par les autorités gouvernementales en soutien aux autorités municipales et

gouvernementales pour répondre à un sinistre dont l'ampleur dépasserait leur capacité d'action;

- les modalités de concertation des autorités gouvernementales dans le contexte où la réponse à un sinistre nécessite le déploiement de leurs mesures d'intervention ou de rétablissement.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que 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 les affecter et la vulnérabilité de ceux-ci à ces aléas, en tenant compte notamment des changements climatiques.

4.4 La réponse aux sinistres

4.4.1 La réponse locale

Le projet de loi établit les municipalités locales en tant que premières responsables de la réponse aux sinistres qui surviennent sur leur territoire. Elles doivent déployer les mesures d'intervention ou de rétablissement prévues à leur plan de sécurité civile, en les adaptant à la situation si nécessaire, et aviser le ministre de la Sécurité publique lorsqu'un sinistre survient sur leur territoire ou est imminent. Il est aussi prévu que la municipalité doive remettre un rapport à sa municipalité régionale et au ministre dans les six mois suivants le déploiement des mesures en question.

En ce qui concerne la possibilité pour une municipalité locale de recourir à la déclaration d'état d'urgence local (DÉUL), le projet de loi maintient ces pouvoirs, mais en assouplit les modalités d'application afin d'apporter des solutions à plusieurs des problèmes relevés. La durée maximale possible d'une DÉUL avant de procéder à son renouvellement au besoin, serait ainsi prolongée de cinq à dix jours. De plus, l'obligation pour une municipalité de soumettre une demande au ministre de la Sécurité publique pour procéder à son renouvellement serait retirée. En contrepartie, dans les six mois suivants la fin d'un sinistre ayant requis une DÉUL, le conseil municipal devrait soumettre un rapport public, justifiant le(s) pouvoir(s) extraordinaires(s) dont la municipalité se sera prévalu(e). Ce changement d'approche permettrait de clarifier les modalités associées à la DÉUL, de favoriser l'autonomie du milieu municipal en allégeant les procédures administratives et de faire preuve d'une plus grande transparence envers la population.

4.4.2 La réponse gouvernementale

Le déploiement de mesures gouvernementales en réponse aux sinistres et l'état d'urgence national

Le projet de loi proposé prévoit que, lorsqu'un sinistre d'intérêt national survient ou est imminent, le coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile coordonne le déploiement des mesures prévues au plan gouvernemental de réponse aux sinistres. Les autorités gouvernementales concernées devraient alors déployer les mesures d'intervention ou de rétablissement du plan gouvernemental de réponse aux sinistres dont elles sont responsables, en les adaptant à la situation si nécessaire, ou toute autre mesure qu'elles jugent appropriée dans les circonstances.

Également, le projet de loi propose un allègement des conditions permettant au gouvernement de déclarer l'état d'urgence national, de façon à simplifier, en cas de besoin, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, le recours à cette mesure exceptionnelle. Bien qu'aucun état d'urgence national n'ait été déclaré jusqu'à présent au Québec en vertu de la LSC, il s'agit d'un pouvoir à préserver afin d'être en mesure de déployer rapidement les moyens requis dans l'éventualité d'un sinistre d'ampleur le requérant.

L'aide financière et l'indemnisation

Le projet de loi proposé maintient la capacité pour le gouvernement d'établir des programmes généraux d'aide financière ou d'indemnisation destinés à compenser certains frais ou à réparer certains dommages occasionnés lors de sinistres ou de leur imminence ou lors d'autres événements qui compromettent la sécurité des personnes. Il est prévu que les programmes d'aide financière ou d'indemnisation peuvent être établis en prenant considération des programmes relevant d'autres lois, d'organismes publics ou communautaires ou d'associations sans but lucratif ainsi que les assurances de dommages disponibles sur le marché québécois.

À l'instar de ce que prévoit déjà la LSC, les personnes et les municipalités locales et régionales qui n'auraient pas pris ou appliqué, sans motif valable, les mesures de prévention prescrites par la loi, notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme ou qui leur ont été ordonnées ou recommandées par une autorité publique compétente à l'égard du risque, ou enfin, qui seraient considérées responsables de leur préjudice, seraient inadmissibles à un programme d'aide financière ou d'indemnisation.

De même, les municipalités locales ou régionales qui n'auraient pas respecté les obligations ou les conditions découlant notamment de la démarche de gestion des risques de sinistre, n'ayant pas adopté un plan de sécurité civile ou un plan de résilience ou d'autres dispositions légales de cette loi, ne pourraient se voir verser une aide financière ou une indemnité. Le ministre aurait toutefois la possibilité d'indiquer à une telle municipalité le défaut qui lui est reproché et lui donner un délai pour y remédier afin que lui soit versée l'aide financière ou l'indemnité.

Enfin, le projet de loi propose l'ajout d'une disposition visant à octroyer un caractère public à certains renseignements relatifs aux sommes versées à une personne physique en application d'un programme, de manière à alimenter le développement de la connaissance des risques ainsi que des conséquences des sinistres. Ces renseignements concernent notamment les dommages à un immeuble, les travaux d'immunisation d'un bâtiment ou de stabilisation d'un terrain, les frais de déplacement d'un bâtiment ainsi que les allocations de départ.

4.5 Modifications à la LSC afin de constituer la loi sur les centres de communications d'urgence

Dans le contexte où les dispositions incluses à la LSC en lien avec l'encadrement des centres d'urgence 9-1-1 ne présentent pas de liens fonctionnels avec les dispositions touchant la sécurité civile, il est proposé de constituer une loi distincte portant sur les centres de communications d'urgence. Ainsi, dans la perspective de l'édiction de la loi sur la sécurité

civile visant à favoriser la résilience aux sinistres, le projet de loi propose que l'ensemble des dispositions de la LSC relatives à la sécurité civile soit abrogé pour ne conserver que les articles relatifs aux centres d'urgence 9-1-1. Ces derniers seraient alors renumérotés et le nom de la LSC serait alors changé pour loi sur les centres de communications d'urgence.

Les dispositions encadrant le fonctionnement des centres de communications d'urgence feraient désormais l'objet d'une loi distincte permettant, entre autres, de reconnaître les communications d'urgence comme un domaine à part entière. Cette loi, sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique, conserverait donc l'essentiel des dispositions touchant ces centres déjà présentes dans la LSC en y apportant toutefois quelques modifications s'appuyant sur les enseignements tirés de l'application de ces articles et tenant compte de nouvelles réalités et besoins liés au domaine. Ces ajustements viseraient principalement à :

- préciser qu'un centre d'urgence 9-1-1 peut transférer une communication à un autre centre d'urgence 9-1-1 lorsque requis;
- maintenir la certification pour les centres d'urgence 9-1-1, mais en établissant la périodicité de celle-ci à cinq ans plutôt qu'à deux ans;
- apporter certaines modifications à la terminologie utilisée, notamment en vue de la rendre plus neutre sur le plan technologique;
- interdire de relier un système électronique de sécurité au service 9-1-1;
- interdire de communiquer avec un centre d'urgence 9-1-1 à des fins frivoles, fausses ou vexatoires.

4.6 Modifications relatives à la protection des incendies en forêt

Sur la base des enseignements tirés à la suite des incendies de forêt records qui ont touché plusieurs régions québécoises à l'été 2023 et brûlé de vastes superficies de forêt, et dans l'optique d'assurer un meilleur arrimage des actions visant la protection des populations et une optimisation des ressources dédiées à la lutte contre les incendies de forêt, des modifications sont proposées à l'organisation et aux dispositions légales encadrant ce secteur.

La LADTF serait ainsi modifiée principalement par le transfert dans la LSI de certaines dispositions touchant la lutte contre les incendies de forêt, plus particulièrement concernant la désignation d'un organisme de protection contre les incendies en forêt. Cette initiative aurait donc pour effet concrètement de transférer, de la ministre des Ressources naturelles et des Forêts au ministre de la Sécurité publique, la responsabilité touchant la lutte contre les incendies et, incidemment, de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU).

Tout en préservant l'objectif de sauvegarde du milieu forestier, le mandat dévolu à cet organisme serait modifié de manière à le centrer davantage sur la protection des communautés et des infrastructures stratégiques face aux incendies de forêt et sur des enjeux de résilience en sécurité civile. De même, la LSI prévoirait que le plan devant être établi par l'organisme devrait mettre l'accent sur la manière dont la protection des communautés, des infrastructures stratégiques et du milieu forestier serait assurée.

Enfin, les responsabilités de la SOPFEU portant sur la prévention des incendies de forêt seraient partagées entre le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) et le ministère de la Sécurité publique (MSP) selon les missions et l'expertise propres à chacune des organisations.

4.7 Autres dispositions

Le projet de loi prévoit par ailleurs d'autres dispositions relatives aux présomptions, aux droits et aux immunités, à certains pouvoirs réglementaires additionnels ainsi qu'aux dispositions pénales, transitoires et finales.

Il établit notamment que toute personne mobilisée en application de mesures établies sous le régime de la loi dont les services ont été requis ou acceptés par une autorité ainsi que les autorités qui ont déployé des mesures ou les ont demandées en réponse à un sinistre, sont exonérées de toute responsabilité pour le préjudice qui peut résulter de leur action ou leur omission, à moins que ce préjudice ne soit dû à leur faute intentionnelle ou à leur faute lourde. Une autorité municipale qui n'a pas réalisé les mesures conformément à la loi, dont celles relatives à la démarche de gestion des risques, ne pourrait toutefois bénéficier de cette exonération.

Outre les pouvoirs réglementaires déjà énoncés, le projet de loi prévoit également la possibilité pour le gouvernement d'établir par règlement des normes permettant d'assurer une gestion efficace des risques de sinistre ou une réponse optimale aux sinistres, ou à rendre obligatoires de telles normes élaborées par un autre gouvernement ou par un organisme ayant pour mandat de les élaborer.

Le projet de loi propose les amendes auxquelles seraient passibles toute personne physique ou morale ayant fait défaut de se conformer à certaines obligations légales.

Il prévoit également, sur une base transitoire, une disposition ayant pour effet que le règlement pris en vertu de l'article 194 de la LSC demeurerait en vigueur jusqu'à l'entrée d'un règlement gouvernemental destiné à encadrer la démarche de gestion des risques de sinistres des autorités municipales.

Enfin, le projet de loi soumis établit qu'elle remplacerait la LSC et que le ministre de la Sécurité publique serait responsable de son application.

4.8 Autres dispositions modificatives

Outre les modifications décrites touchant les centres de communications d'urgence et la protection des incendies en forêt, le projet de loi proposé apporterait des modifications à plusieurs autres lois. La plupart d'entre elles sont des modifications pouvant être qualifiées de concordances alors qu'elles visent à assurer la cohérence ou la conformité de leur contenu avec celui de la nouvelle loi qui serait édictée.

Une modification ayant un effet potentiel plus important serait toutefois apportée à la LAU. Celle-ci serait ainsi modifiée par l'ajout d'un article touchant un enjeu d'aménagement du territoire, qui est actuellement partiellement couvert par les dispositions de l'article 7 de la LSC.

Ainsi, cet article prévoirait essentiellement que, 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, les activités, les constructions ou les ouvrages projetés devraient être régis ou prohibés par un règlement de zonage, pour des raisons de sécurité publique. Cet article obligerait par exemple une municipalité qui reçoit une demande de permis dans un lieu qu'elle croit potentiellement exposé aux glissements de terrain, mais qui n'est pas déjà désigné à titre de zone de contraintes et qui n'est pas régi en ce sens, à suspendre l'émission du permis pour une période maximale d'un an, le temps, le cas échéant, d'adopter un règlement adapté encadrant l'usage du sol, la construction ou la réalisation d'un ouvrage dans le lieu visé.

5- Autres options

Deux autres options ont été examinées outre le dépôt de ce projet de loi, mais celles-ci n'ont pas été retenues puisqu'elles ne permettent pas de répondre aux besoins, aux enjeux et aux défis présents et futurs en matière de sécurité civile. D'abord, le maintien du statu quo, qui constituait la première option, aurait pour effet de faire perdurer l'ensemble des problématiques relevées voir d'en amplifier l'importance considérant le caractère dynamique de la situation relative aux risques et aux sinistres.

La seconde option consistait à appliquer les dispositions de la LSC qui n'ont pas été déployées depuis son adoption, comme l'établissement de schémas de sécurité civile par les autorités régionales ou l'édiction, en vertu du chapitre III de la loi, d'un règlement du gouvernement relatif aux personnes dont les activités ou les biens sont générateurs de risques de sinistre majeur. Il est possible de croire que cette option aurait pu contribuer à l'amélioration de la situation. Toutefois, les difficultés d'application de ces dispositions ainsi que tous les autres problèmes, lacunes et difficultés d'interprétation observés dans la loi demeurerait présents et entiers.

De plus, ce scénario ne permettrait pas de tenir compte de l'évolution de la sécurité civile au cours des dernières décennies, des enseignements tirés des sinistres vécus et de la nécessité de mettre à jour plusieurs dispositions concernant les communications d'urgence ainsi que de disposer des outils légaux permettant de faire face aux nouvelles réalités et aux besoins émergents en la matière. Il serait ainsi de nature à accroître la pression sur les autorités municipales et gouvernementales et à alimenter les inquiétudes grandissantes au sein de la population relativement à ces questions.

6- Évaluation intégrée des incidences

Considérant les conséquences importantes et étendues que peuvent avoir les sinistres sur les communautés touchées, les incidences de l'adoption du projet de loi soumis seraient largement positives pour toute la société, et ce, tant sur les plans social, économique, environnemental que territorial.

Le développement de la connaissance des risques, des actions mieux concertées et plus énergiques pour la prévention des sinistres, une préparation et des capacités renforcées et mieux adaptées à ces événements ainsi qu'une réponse aux sinistres plus rapide et efficace

sont certainement de nature à générer des bénéfices globaux pour tous les acteurs, dans toutes les régions et dans toutes les sphères de la société. Ces mesures et l'évolution des façons de faire en matière de sécurité civile, permettraient donc d'accroître la résilience de la société québécoise à plusieurs niveaux.

Elles sont aussi susceptibles d'apporter une contribution importante et directe dans plusieurs secteurs à de nombreux enjeux, dont :

- la protection des populations vulnérables, la santé et la sécurité publique;
- l'adaptation de la société aux changements climatiques;
- l'aménagement et le développement durables du territoire;
- la pérennité des infrastructures;
- la prospérité et la diversité économique;
- la protection de l'environnement et le maintien de la biodiversité.

Des gains en efficacité seraient également attendus pour les acteurs en sécurité civile et la planification en la matière, entre autres par l'amélioration de la gouvernance, par la détermination d'assises claires et solides du système québécois de sécurité civile, par l'optimisation des ressources disponibles ainsi que par une précision accrue des rôles et des responsabilités des municipalités locales et régionales, des ministères et des organismes gouvernementaux et de certains autres intervenants.

Sur la base du principe de responsabilité partagée de la sécurité civile, l'application du projet de loi soumettrait toutefois de tous les acteurs une plus grande responsabilisation et un plus grand engagement à l'égard des risques et des sinistres. Cette contribution additionnelle serait requise des municipalités locales et régionales, des ministères et des organismes, des entreprises et des organisations de la société civile, mais aussi des citoyens.

Le projet de loi prévoit un pouvoir réglementaire du gouvernement de déterminer les personnes dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre et de les assujettir à certaines obligations liées aux mesures d'urgence. Ainsi, l'adoption du projet en lui-même n'apporterait aucune nouvelle obligation à ces personnes. Ce n'est qu'à la suite de l'adoption d'un règlement pris en vertu de ce pouvoir qu'il pourrait y avoir des incidences sur les entreprises visées. Il est estimé toutefois que ces incidences seraient somme toute modestes pour les entreprises visées considérant qu'il est question de la communication de renseignements sur les risques dont elles disposent déjà ainsi que de la bonification de mesures qui devraient déjà, pour la plupart, avoir été établies.

Un éventuel règlement pourrait donc prévoir des obligations pour les entreprises de transmettre au milieu municipal les informations dont elles disposent sur les risques posés par leurs activités ou leurs biens ainsi que d'assurer l'arrimage de leur plan d'urgence avec le plan de sécurité civile des municipalités sur le territoire desquelles elles se trouvent. Une analyse d'impact réglementaire (AIR) préliminaire touchant ces sujets accompagne le présent mémoire. Ce n'est toutefois qu'au moment du dépôt d'un projet de règlement établi en vertu de ces dispositions qu'une AIR plus complète pourra être déposée.

Par ailleurs, la constitution de la loi sur les centres de communications d'urgence, n'aurait que des effets bénéfiques. En plus de démontrer l'importance que le gouvernement accorde aux communications d'urgence, elle serait aussi de nature à favoriser dans l'avenir, une meilleure prise en charge des enjeux concernant le 9-1-1 et les centres de communications d'urgence.

Enfin, le projet proposé n'aurait pas d'incidence sur les relations fédérales, provinciales, territoriales et internationales. Toutefois, il viendrait confirmer une fois de plus, à l'échelle canadienne, le rôle de leader et le caractère avant-gardiste des actions du Québec en matière de sécurité civile. De même, l'adoption de ce projet de loi constituerait une réponse québécoise à l'appel des Nations Unies et de différentes organisations à l'échelle nationale et internationale sur la nécessité de faire de la gestion des risques de sinistre une priorité et d'établir des liens avec des enjeux convergents comme l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Un processus de consultations a été mis en place pour entendre les divers acteurs interpellés à l'égard des grandes orientations qui ont guidé l'élaboration du projet de loi. Ces consultations ont été réalisées auprès de deux groupes principaux, soit :

- le Comité consultatif en sécurité civile, mis en place sur une base permanente par le MSP et qui réunit des représentants de plus d'une vingtaine d'organisations du milieu municipal et de la société civile, dont la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec (ADGMRCQ), l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ), l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ), l'Association de sécurité civile du Québec (ASCQ), l'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ), l'Association des gestionnaires en sécurité incendie et civile du Québec (AGSICQ), la Croix-Rouge canadienne, le Conseil pour la réduction des accidents industriels majeurs (CRAIM), le Bureau d'assurances du Canada (BAQ), etc.;
- l'Organisation de la sécurité civile du Québec (OSCQ), qui réunit des sous-ministres associés ou adjoints et des dirigeants représentant la trentaine de ministères et d'organismes gouvernementaux membres. Un sous-comité de l'OSCQ dédié à la refonte de la LSC a notamment été mis en place.

Certains ministères et organismes gouvernementaux ont été consultés de façon spécifique, dont le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) compte tenu de son rôle auprès des autorités municipales et le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) pour traiter de questions spécifiques. Des consultations bilatérales ont aussi été menées avec la FQM, l'UMQ, l'ADGMRCQ, l'ADGMQ, l'ADMQ, la Ville de Montréal et la Ville de Québec. Enfin, des consultations et des échanges ont eu lieu avec le MRNF et la SOPFEU relativement aux enjeux de protection des personnes et des biens contre les incendies de forêt.

Globalement, les partenaires consultés ont accueilli favorablement l'approche du MSP pour la refonte de la LSC. Même si la mise en œuvre du projet de loi représentera un défi pour

certain, les partenaires consultés n'ont pas remis en question la nécessité de renforcer le cadre légal en matière de sécurité civile pour accroître la résilience des collectivités aux sinistres. 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 financier pour la réalisation de la démarche régionale et locale de gestion des risques de sinistre.

Enfin, à l'égard des enjeux relatifs aux centres de communications d'urgence, un comité consultatif réunissant les différents acteurs du milieu a été mis en place par le MSP il y a plusieurs années. Celui-ci vise notamment à échanger et à proposer des solutions aux divers problèmes rencontrés dans le domaine. Il regroupe des représentants de diverses organisations concernées, dont l'UMQ, la FQM, l'Association des centres d'urgence du Québec (ACUQ), l'Agence municipale de financement et de développement des centres d'urgence 9-1-1 du Québec, la Sûreté du Québec (SQ), l'AGSICQ, l'ADPQ, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le MRNF, le MAMH, Bell Canada et Hydro-Québec.

Plusieurs rencontres de ce comité se sont tenues dans les dernières années au cours desquelles divers enjeux ont fait l'objet d'échanges. Ce fut le cas notamment des questions de nature légale et réglementaire, de l'accroissement des attentes et des services et des défis posés par les évolutions technologiques à venir. Les orientations législatives proposées ont été présentées aux membres du Comité consultatif 911 et ceux-ci se sont montrés en faveur.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le scénario proposé consiste au dépôt pour adoption du projet de loi à la session parlementaire de l'hiver 2024. Deux règlements d'application seraient ensuite élaborés et déposés dans les meilleurs délais suivant l'adoption de la loi. Le moment de l'entrée en vigueur de certaines sections de la loi touchant notamment la démarche régionale et locale de gestion des risques de sinistre et les personnes dont les activités ou les biens peuvent être à l'origine d'un sinistre serait en fonction de la date d'adoption des règlements correspondants.

L'application, le suivi et l'évaluation de la loi proposée seraient placés sous la responsabilité du ministre de la Sécurité publique, qui disposerait des assises nécessaires pour s'acquitter de son mandat. Des mécanismes de suivi et d'évaluation seraient mis en place par le ministère.

Le projet de loi a été établi dans la perspective d'assurer l'autonomie et le respect des champs de compétences, tout en favorisant une plus grande cohérence et complémentarité des actions réalisées à tous les niveaux. Dans ce contexte, il reviendrait en premier lieu à chacun des acteurs visés par les dispositions du projet de loi de s'assurer de leur conformité à celles-ci. Les mécanismes de reddition de comptes, qui seraient établis aux règlements d'application, tiendraient compte de ce principe.

À l'échelle gouvernementale, le ministre de la Sécurité publique assurerait la coordination et le suivi de la démarche de gestion des risques de sinistre, dont l'application serait effective dès l'entrée en vigueur de la loi.

À la suite de l'adoption du projet de loi et sur la base des mesures mises en place en conformité des obligations prévues au 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, les municipalités seraient tenues, dans un délai à déterminer, d'adopter un plan de sécurité civile bonifié dans lequel seraient notamment consignées des mesures de préparation générale aux sinistres.

Enfin, dès l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi à ce sujet, la SOPFEU, reconnue à titre d'organisme de protection des forêts contre les incendies en vertu de l'article 181 de la LADTF, serait réputée désigner d'emblée à titre d'organisme de protection contre les incendies en forêt en vertu de la LSI.

9- Implications financières

9.1 Implantation des nouvelles obligations de la loi

Le projet de loi proposé aurait des implications financières pour le MSP. L'ajout de ressources serait requis pour lui permettre d'assumer un leadership plus fort et plus soutenu en matière de sécurité civile, sur l'ensemble du territoire, ainsi que pour assurer la mise en œuvre des nouvelles responsabilités qui lui seraient dévolues, notamment à l'égard de la démarche gouvernementale de gestion des risques de sinistre. La proposition nécessiterait ainsi l'ajout de cinq nouvelles ressources au sein du Sous-ministériat de la sécurité civile et de la sécurité incendie, ce qui aurait une incidence annuelle estimée à environ 0,6 M\$. Une demande budgétaire a été effectuée par le MSP à cet effet.

Quant au pouvoir réglementaire relatif à la démarche de gestion des risques de sinistres des autorités municipales, 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 venir. Le financement s'y rattachant pourrait provenir de programmes existants du gouvernement du Québec.

Enfin, aucune implication financière ne serait à prévoir relativement à l'établissement de la loi sur les centres de communications d'urgence.

9.2 Transfert de la SOPFEU sous la responsabilité du MSP

Concernant le transfert de la SOPFEU dans le giron du MSP, le projet de loi nécessitera la cession par le MRNF de deux effectifs à temps complet au MSP (heures rémunérées et crédits).

De plus, à compter de l'année financière 2025-2026, le financement des opérations courantes annuelles de la SOPFEU proviendra d'un transfert de crédits budgétaires de 12,5 M\$ récurrent en provenance de l'enveloppe du MRNF vers celle du MSP ainsi que

d'un montant additionnel de l'ordre de 33,6 M\$, qui pourra être révisé annuellement selon les besoins, et qui sera porté au débit du volet Aménagement durable du territoire forestier du Fonds des ressources naturelles. Pour ce faire, une entente administrative sera convenue entre le MRNF et le MSP. Le financement des dépenses courantes de la SOPFEU sera assumé par les deux sources de financement mentionnées précédemment et ne devra pas générer de nouvelle demande de crédits budgétaires pour le gouvernement du Québec.

Concernant les dépenses reliées aux opérations de lutte contre les incendies de forêt, ces dernières seront financées et payées à même le fonds consolidé du revenu. Des crédits permanents de 25,0 M\$ prévus à l'élément 5 « Suppression des feux de forêt » du programme 01 « Gestion des ressources naturelles et forestières » du MRNF seront également transférés au MSP afin que celui-ci puisse assumer ces dépenses.

9.3 Sommaire des implications financières

En somme, le projet de loi implique :

- l'ajout de cinq ressources ainsi que les crédits afférents d'environ 0,6 M\$ annuellement (demande budgétaire effectuée par le MSP à cet effet);
- le transfert de deux effectifs à temps complet du MRNF (incluant les crédits et les heures rémunérées);
- à compter de l'année financière 2025-2026 et pour les années suivantes, le transfert permanent de crédits budgétaires du MRNF vers le MSP de 12,5 M\$ pour le financement de la SOPFEU ainsi que d'un montant additionnel de l'ordre de 33,6 M\$, qui pourra être révisé annuellement selon les besoins, et qui sera porté au débit du volet Aménagement durable du territoire forestier du Fonds des ressources naturelles;
- le financement et le paiement des dépenses reliées aux opérations de lutte contre les incendies de forêt, à même le fonds consolidé du revenu. Des crédits permanents de 25,0 M\$ seront transférés chaque année par le MRNF au MSP afin que celui-ci puisse assumer ces dépenses.

10- Analyse comparative

Face aux enjeux d'accroissement des risques et des sinistres et aux effets des changements climatiques qui s'observent désormais dans toutes les régions du globe, nombre d'États et d'organisations à l'échelle nationale et internationale ont apporté dans les dernières années, ou effectuent actuellement, des modifications à leurs assises légales et aux approches préconisées en matière de sécurité civile. Plus que jamais la nécessité d'établir une approche globale et intégrée et de favoriser une synergie entre les actions menées dans divers domaines contribuant à la sécurité civile est mise en évidence.

Ainsi, en vue de répondre aux défis posés et d'accroître la résilience des sociétés, plusieurs gouvernements et organisations adaptent leur cadre légal et assurent la mise en place de structures, de mécanismes ainsi que de mesures devant permettre de mieux gérer les risques et d'assurer une réponse adéquate aux sinistres.

Le projet de loi proposé s'inscrit en toute concordance avec les meilleures approches et les bonnes pratiques en la matière véhiculées par les Nations Unies ainsi que par plusieurs autres organisations et gouvernements dans le monde.

10.1 Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de sinistre

Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR) préconise une responsabilité partagée de la sécurité civile, selon une approche globale qui déconstruit les silos, à tous les niveaux de gouvernements, en reconnaissant le rôle important des municipalités pour assurer la gestion des risques sur leur territoire. Les répercussions des sinistres étant souvent interreliées, il apparaît indispensable selon eux de miser sur une gestion intégrée des risques de sinistre, ainsi que de concevoir une vision commune et centralisée des actions en la matière afin de prévenir les sinistres et de réduire leurs conséquences à long terme.

Pour l'UNDRR, plusieurs bénéfices peuvent découler d'une synergie entre les actions visant la réduction des risques de sinistre et celles destinées à l'adaptation aux changements climatiques. L'adoption de politiques et des investissements qui répondent aux risques existants et tiennent compte des risques futurs, une utilisation plus efficace des capacités et des ressources financières ainsi qu'une amélioration des connaissances techniques et de l'expertise en matière d'appréciation, de compréhension et de réduction des risques sont notamment encouragés. L'UNDRR insiste ainsi sur l'utilité d'établir une démarche de gestion des risques de sinistre mettant à contribution tous les acteurs, assurant la collaboration de toutes les instances à tous les niveaux et prenant en compte la nécessité de s'adapter aux changements climatiques.

10.2 Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030

Le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 a été adopté par 187 États membres des Nations Unies à l'occasion de la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, qui s'est tenue à Sendai, au Japon, en mars 2015. Ce cadre embrasse une vision large et établit un lien direct entre la réduction des risques de sinistre, l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable. Il s'applique à tous les types de risques de sinistre, découlant d'aléas tant naturels qu'anthropiques. Il vise à guider les États vers une gestion « tout risque », à toutes les échelles ainsi qu'à travers les différents secteurs et au sein de chacun de ceux-ci. Il mise sur la réalisation d'une variété de mesures, intégrées et inclusives, permettant d'accroître la résilience des collectivités (économiques, structurelles, légales, sociales, culturelles, éducatives, environnementales, technologiques, politiques et institutionnelles). Il prévoit à cette fin quatre grandes priorités d'action pour les États, soit :

- comprendre les risques de sinistre;
- renforcer la gouvernance des risques de sinistre pour mieux les gérer;
- investir dans la réduction des risques de sinistre pour renforcer la résilience;
- améliorer la préparation aux sinistres pour intervenir de manière efficace lors de ces événements et pour « reconstruire en mieux » au moment du rétablissement.

10.3 Canada

Bien que le gouvernement fédéral réalise certaines actions en matière de sécurité civile, ce domaine relève de la compétence des provinces et des territoires. L'approche globale et intégrée du Québec, mettant l'accent sur la responsabilité partagée entre les acteurs et misant sur la coordination et la concertation, suscite de plus en plus d'intérêt auprès des autres provinces et territoires. Certaines provinces disposent désormais d'une législation intégrant à la fois la gestion des risques et la réponse aux sinistres.

Le milieu municipal joue un rôle important en sécurité civile dans la plupart des autres provinces et territoires, comme c'est aussi le cas au Québec. À cet égard, certaines initiatives intéressantes menées à l'échelle locale et s'inscrivant dans l'esprit des dispositions proposées au projet de loi soumis sont à souligner.

10.3.1 Colombie-Britannique

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a déposé le 3 octobre dernier un projet de loi sur la gestion des situations d'urgence et des sinistres visant à remplacer la Loi sur les mesures d'urgence dont le contenu n'a pas été révisé en profondeur depuis 1993. Les instances gouvernementales soulignent que cette nouvelle loi instaurera une approche plus proactive de la sécurité civile et mettra l'accent sur la réduction des risques de sinistre comme moyen d'assurer la protection de la population et des collectivités. Elles estiment que par l'adoption de cette loi, la Colombie-Britannique pourra compter sur « le cadre d'action en sécurité civile le plus exhaustif et le plus avancé du Canada. »

Les autorités de cette province précisent en outre que ce nouveau projet de loi « tient compte des leçons tirées des récents sinistres ainsi que des réalités et des risques actuels, dont les changements climatiques et les maladies transmissibles, comme la COVID-19. » Elles mentionnent également que son contenu est conforme aux pratiques préconisées par les Nations Unies en matière de réduction des risques de catastrophe et couvre les quatre dimensions de la sécurité civile que sont la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement.

Selon le scénario envisagé, les autorités locales devront mener une démarche d'appréciation des risques tenant compte de tous les aléas potentiels, de leur probabilité d'occurrence et de leurs conséquences possibles sur les personnes et les biens concernés. Ces informations sur les risques devront être intégrées à leur plan de sécurité civile et considérées dans les mesures de réponse aux sinistres établies. De plus, dans un esprit d'amélioration continue, il est prévu que l'appréciation des risques doit être maintenue à jour et que les plans doivent prendre en compte l'évolution des connaissances à cet égard.

Enfin, il est intéressant de souligner que la Colombie-Britannique, fortement éprouvée dans les dernières années par plusieurs sinistres d'origine climatique, a apporté une modification importante à sa structure gouvernementale en sécurité civile. Ainsi, l'agence provinciale de sécurité civile est devenue en décembre 2022, le ministère de la Sécurité civile et de la Préparation climatique (*Ministry of Emergency Management and Climate Readiness*).

10.3.2 Ontario

La Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence de l'Ontario prévoit que les municipalités doivent identifier et évaluer les différents aléas potentiels, les risques de sinistre qui en découlent et les infrastructures les plus vulnérables sur leur territoire lors de l'élaboration de leur programme de gestion de la sécurité civile. Ces programmes doivent inclure l'identification des biens, des services et des ressources nécessaires pour répondre aux sinistres, ainsi que l'état de préparation de la municipalité à ces situations. Chaque municipalité doit mettre en place un plan de réponse aux sinistres, ce dernier étant adopté par le conseil municipal. La loi oblige les municipalités à disposer de programmes de formation et d'exercices afin d'assurer une préparation municipale adéquate suivant le plan établi. De plus, ces plans doivent être révisés annuellement.

À l'échelle de la province, l'Ontario identifie également les aléas potentiels et procède à l'appréciation des risques de sinistre qui en découlent. Cette démarche lui permet d'élaborer son programme de gestion de la sécurité civile, d'allouer les ressources nécessaires et d'effectuer une planification appropriée. L'Ontario détermine également les infrastructures les plus critiques et les services essentiels les plus vulnérables aux aléas potentiels, et ce, en vue d'accroître leur résilience.

10.3.3 Ville de Calgary

La Ville de Calgary a entrepris dans les dernières années une démarche de gestion des risques de sinistre, laquelle a été réalisée conformément à la norme CAN/CSA-ISO 31000, reconnue à l'échelle internationale. Cette démarche lui a permis de déterminer les risques de sinistre les plus importants sur son territoire et de mettre de l'avant des mesures de traitement des risques en adéquation avec les risques à plus fortes probabilités ou conséquences.

10.4 Centres de communications d'urgence

Au Canada, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, l'Alberta et la Saskatchewan ont adopté une législation encadrant la création, le fonctionnement et la gestion des centres de communications d'urgence sur leur territoire. À l'heure actuelle, l'Ontario, la Colombie-Britannique ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador travaillent à mettre en place un cadre légal en matière de 9-1-1. Ils ont d'ailleurs contacté le MSP afin d'en connaître davantage sur l'encadrement de ces centres et de pouvoir s'en inspirer, car le Québec est considéré aujourd'hui par plusieurs au Canada comme un modèle à suivre en ce qui a trait à ce domaine.

Par ailleurs, la Saskatchewan a sanctionné cette année le projet de loi 99 qui est venu amender *The Emergency 911 System Act*, en y remplaçant, entre autres, la terminologie afin de s'arrimer aux avancées technologiques.

Enfin, l'Alberta et le Manitoba possèdent des mesures en lien avec les communications frivoles et vexatoires au 9-1-1 et l'interdiction de composition automatique du 9-1-1 dans le cas du déclenchement d'un système d'alarme ou autre dispositif sur lesquels le Québec s'inspire pour exposer l'enjeu.

Le ministre de la Sécurité publique,

FRANÇOIS BONNARDEL