



ADMQ

Association des
directeurs municipaux
du Québec

MÉMOIRE 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

Mars 2024

Présentation

Depuis 84 ans, l'Association des directeurs municipaux du Québec est la source de référence et d'accompagnement des directeurs généraux et greffiers-trésoriers du Québec. L'ADMQ rassemble 1 300 membres provenant de plus de 910 municipalités locales, MRC, et régies intermunicipales de toutes les régions du Québec. Elle constitue aujourd'hui, le plus important regroupement de professionnels de la gestion municipale au Québec. Elle a pour mission d'accompagner ses membres dans le développement de leurs compétences professionnelles et de les soutenir dans l'amélioration de leurs pratiques de travail, tout en contribuant activement à l'évolution de la vie municipale.

Mise en contexte

L'ADMQ a pris connaissance du projet de modifications législatives concernant la *Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt.*

Le présent document présente des commentaires et des pistes de solutions qui s'inscrivent dans une perspective de bonification du projet afin d'en faciliter l'application. Plus précisément, il expose des enjeux importants auxquels le secteur municipal est confronté quant à l'application de certaines dispositions contenues dans ce projet de modifications. Nous croyons qu'il est essentiel de s'assurer d'une bonne compréhension de ces enjeux et de leur portée afin de favoriser l'atteinte des objectifs encourus.

Structure municipale

La présente section a pour objectif de solliciter une approche nuancée de la part du ministère de la Sécurité publique dans l'étude de ce projet de loi, afin qu'il tienne compte du cadre général dans lequel s'inscrivent les nouvelles responsabilités municipales proposées. Qui plus est, cette refonte de la Loi sur la sécurité civile (LSC) consacre le principe que les municipalités locales sont les premières autorités responsables de la protection des personnes et des biens sur leur territoire en matière de sécurité civile. Conséquemment, nous invitons le ministère de la Sécurité publique à prendre connaissance de l'analyse exhaustive¹ réalisée par l'ADMQ et mettant en lumière l'environnement légal, politique et administratif des municipalités ainsi que le contexte dans lequel le ministre souhaite moderniser la LSC.

Le coordonnateur municipal de la sécurité civile.

L'ADMQ rassemble 1 300 membres provenant de plus de 910 municipalités locales, MRC, et régies intermunicipales de toutes les régions du Québec. Cette représentativité à l'échelle du Québec nous permet de mettre en lumière les enjeux des municipalités locales face à l'obligation de mettre en place une structure de coordination de la sécurité civile chargée de la gestion des risques de sinistre et de la coordination de la réponse aux sinistres sur leur territoire.

Dans son document intitulé « *Rôle et principales responsabilités du coordonnateur municipal de la sécurité civile²* », le MSP brosse un portrait du coordonnateur municipal de la sécurité civile et met en lumière son rôle crucial au sein d'une municipalité. Il confirme par ailleurs que cette fonction est généralement confiée au directeur général de la municipalité : « *En raison de sa vision globale de l'appareil administratif et de son niveau hiérarchique dans la structure municipale, cette fonction est généralement confiée au plus haut fonctionnaire de l'administration municipale, soit le directeur général.* »

Il est crucial d'apporter une certaine nuance au concept du "plus haut fonctionnaire de l'administration". En effet, la structure administrative municipale varie en fonction du régime juridique qui s'applique à l'organisme municipal.

Parmi les organisations membres de l'ADMQ, nous avons identifié qu'au sein de 618 d'entre elles, une seule personne assume à la fois les responsabilités de directeur général et de greffier-trésorier (DGGT). En outre, les données de notre association révèlent que 526 DGGT occupent également le poste de coordonnateur municipal de la sécurité civile. Parmi ces derniers, 142 bénéficient du soutien d'une équipe municipale de moins de 5 employés, tandis que 191 disposent de moins de 10 membres dans leur équipe pour les soutenir dans l'exécution de toutes les tâches liées au bon fonctionnement de la municipalité. D'ailleurs, une recherche dirigée par deux professeurs de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM³ et à laquelle l'ADMQ a contribué révèle que la charge de travail associée à l'accomplissement des diverses obligations municipales est évaluée à une moyenne hebdomadaire d'environ 57 heures de travail sur 49 semaines. Conséquemment, à chaque fois qu'une obligation législative ou réglementaire attribue une fonction supplémentaire au plus haut fonctionnaire de l'administration

¹ [Rapport synthèse ADMQ](#)

² [Rôle et principales responsabilités du coordonnateur municipal de la sécurité civile](#)

³ [Rapport synthèse ADMQ, page 19](#)

municipale, il faut comprendre qu'elle s'ajoute en surplus de toutes celles déjà existantes et qui reposent généralement sur les épaules d'une seule personne.

Cette réalité est particulièrement mise en évidence dans le rapport *Portrait des municipalités de moins de 100 000 habitants*⁴ publié en décembre 2019 par la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec (CMQ). L'analyse effectuée par la CMQ met en lumière le nombre d'effectifs par catégorie d'emploi d'après les classes de population. Selon ce rapport, les municipalités de moins de 2 000 habitants avaient en moyenne un effectif de 1,6 personne pour la catégorie d'emploi « cadres et contremaîtres », qui comprend le directeur général. Ces mêmes municipalités ont en moyenne moins de 10 employés pour assurer à la fois l'administration de la municipalité et la gestion du territoire.

Tableau 1 Nombre moyen d'effectifs¹ pour l'année 2018

Catégorie d'emploi	Classe de population			
	0 – 1 999 hab.	2 000 – 9 999 hab.	10 000 – 24 999 hab.	25 000 – 99 999 hab.
Cadres et contremaîtres ²	1,6	6,4	23,4	59,2
Professionnels	0,2	0,6	3,6	3,9
Cols blancs ³	2,1	9,6	45,2	124,1
Cols bleus ⁴	4,4	15,5	46,5	107,8
Total	8,3	32,1	118,7	295,0

1. Le nombre d'effectifs correspond au nombre d'employés convertis en employés à temps plein.
 2. La catégorie d'emploi Cadres et contremaîtres comprend le directeur général.
 3. La catégorie d'emploi Cols blancs comprend le personnel de bureau et les techniciens.
 4. La catégorie d'emploi Cols bleus comprend principalement les personnes dont les fonctions sont reliées à des tâches manuelles (ex. : ouvriers, conducteurs).
 Source : Rapports financiers – Données non auditées.

Obligation de mettre en place une structure de coordination

Dans ce contexte, le libellé de l'article 7 de la nouvelle loi est préoccupant. En effet, cet article prévoit l'obligation pour une municipalité de mettre en place une structure de coordination de la sécurité civile chargée de la gestion des risques de sinistre et de la coordination de la réponse aux sinistres sur son territoire, sous l'autorité d'un coordonnateur municipal de la sécurité civile qu'elle désigne.

D'ailleurs, nous ne pouvons passer sous silence le fait qu'aucune évaluation des ressources humaines nécessaires pour la mise en œuvre de l'obligation visée à l'article 7 n'a été réalisée contrairement à ce qui est prévu à la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités*⁵. Cette nécessité de consulter le milieu municipal a été réaffirmée par le gouvernement dans le bilan triennal réalisé en 2019⁶ et est clairement indiquée dans le napperon du guide de consultation⁷.

Propositions :

- Procéder à une évaluation des ressources nécessaires conformément à la *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités*;
- Prévoir du soutien technique et financier pour les municipalités.

⁴ Source : https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Verif/A13423_CMQ_Q19-121_Portrait-des-municipalites_Accessible_EPF.pdf

⁵ *Politique gouvernementale de consultation et de simplification administrative à l'égard des municipalités*

⁶ *Bilan triennal 2019*

⁷ *Napperon - Guide de consultation*

L'état d'urgence local

Déclaration de l'état d'urgence local et des pouvoirs extraordinaires

Nous accueillons favorablement la modification apportée aux modalités de déclaration de l'état d'urgence local (DÉUL). En prolongeant la durée maximale possible de l'état d'urgence local (ÉUL) de 5 à 10 jours et en supprimant l'obligation de demander au ministre une autorisation pour le renouvellement de la DÉUL, l'article 19 de la nouvelle loi témoigne de la prise en compte des préoccupations municipales à cet égard.

Toutefois, nous avons remarqué certains changements qui soulèvent des questions.

1. À l'article 20 de la nouvelle loi, on ne retrouve plus la possibilité pour le maire suppléant de déclarer l'état d'urgence. Il est important de prévoir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du maire, le maire suppléant puisse exercer ce même pouvoir. D'ailleurs, cette possibilité est clairement énoncée dans l'actuel article 43 de la LSC, ainsi qu'à l'article 5 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* en ce qui a trait au pouvoir d'alerter la population.
2. L'article 21 de la nouvelle loi rend obligatoire dans le contenu de la DÉUL, ainsi que dans tout renouvellement, la déclaration des pouvoirs extraordinaires requis pour répondre à la situation et les raisons qui justifient d'y recourir. Nous pensons que lors de la déclaration initiale de l'ÉUL ainsi que lors de ses renouvellements, les autorités chargées de cette déclaration peuvent ne pas avoir la capacité d'anticiper pleinement l'évolution d'une situation d'urgence ou les besoins futurs auxquels la municipalité pourrait être confrontée dans les heures et les jours suivants. Par ailleurs, l'ajout d'un fardeau administratif supplémentaire dans un moment aussi critique est à proscrire. Considérant que l'article 26 de la nouvelle loi prévoit déjà l'obligation pour le conseil municipal de soumettre, dans les six mois suivants la fin d'un sinistre ayant requis une DÉUL, un rapport public, justifiant le(s) pouvoir(s) extraordinaire(s) dont la municipalité se sera prévalu(e) et indiquant en quoi les règles habituelles de fonctionnement étaient insuffisantes pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, la DÉUL devrait simplement mentionner la ou les personnes habilitées à exercer les pouvoirs mentionnés à l'article 23, et ce, afin d'éviter que le conseil municipal soit obligé de convoquer des séances extraordinaires à quelques heures d'intervalle afin d'ajouter un pouvoir à la DÉUL.
3. L'article 22 de la nouvelle loi indique que l'avis de convocation du conseil d'une séance est notifié aux membres du conseil **au moins 12 heures** avant sa tenue par le moyen le plus efficace. D'après notre interprétation, cette disposition semble ouvrir la voie à la possibilité pour un élu de renoncer à cet avis de convocation, étant donné qu'elle ne figure pas dans la liste des exceptions énumérées dans le deuxième alinéa. Nous estimons qu'il serait judicieux que l'article 22 prévienne explicitement cette option, à l'instar de l'article 325 de la LCV.

Propositions :

- Prévoir la possibilité pour le maire suppléant de déclarer l'ÉUL en l'absence du maire (art. 20);
- Retirer l'obligation de déclarer dans la DÉUL et ses renouvellements, les pouvoirs extraordinaires requis pour répondre à la situation et les raisons qui justifient d'y recourir (art. 21);
- Prévoir explicitement la possibilité pour les élus de renoncer à l'avis de convocation de 12 heures (art. 22);

Planification régionale : rôle des municipalités régionales de comté (MRC)

Le rôle des MRC

Dans le mémoire déposé au conseil des ministres le 16 janvier dernier, il est mentionné au point 4.3.1 *La gestion locale et régionale*, que la MRC doit, en collaboration avec les municipalités locales, « 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 MRC ou par les municipalités locales selon les modalités établies à ce plan. » Nous croyons que le rôle des MRC devrait être précisé afin d'éviter toute confusion et tout dédoublement entre la portée des plans locaux et celle des plans régionaux.

Délégation de compétence

Le paragraphe 2° du troisième alinéa de l'article 8 mentionne qu'une MRC peut déléguer, par résolution, tout ou partie de sa compétence à une municipalité locale de son territoire. Certaines compétences sont exclusives aux MRC (ex. : cours d'eau), d'autres sont exclusives aux municipalités locales (ex. : nuisances, possession d'un barrage, voirie) et certaines sont partagées entre la MRC et la municipalité. Il serait opportun de préciser si la compétence visée à cet article se limite à l'article 8 ou si elle comprend les autres compétences de la MRC nommées dans la nouvelle loi.

En règle générale, le cadre juridique municipal prévoit un contenu minimal obligatoire devant être compris dans une entente intermunicipale. À titre d'exemple, le Code municipal du Québec (CM) et la Loi sur les cités et villes (LCV) prévoient qu'une entente doit inclure, entre autres, une description détaillée de son objet, du mode de fonctionnement (qu'il s'agisse de la fourniture de services, de la délégation de compétences ou de la régie intermunicipale) et du mécanisme de répartition des contributions financières. Nous retrouvons sensiblement le même encadrement dans la Loi sur la fiscalité municipale ainsi que dans la Loi sur les compétences municipales. Or, l'article 8 de la nouvelle loi est muet sur les modalités entourant la délégation de compétence : est-ce qu'une entente doit être signée pour la délégation de compétence?

Puisque l'article 8 précise explicitement que la MRC peut déléguer sa compétence à une **municipalité locale**, doit-on comprendre que la MRC ne peut pas déléguer sa compétence à une régie intermunicipale? Le mémoire fait état qu'un soutien financier serait nécessaire pour permettre aux municipalités locales et aux municipalités régionales de s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités. Dans le cas où une MRC a délégué sa compétence à une municipalité de son territoire, comment sera réparti le soutien financier? Est-ce que la municipalité locale y aura droit?

Propositions :

- Préciser le rôle des MRC dans la démarche de gestion des risques et dans l'élaboration d'un plan régional afin d'éviter toute confusion et tout dédoublement entre la portée des plans locaux et régionaux (art. 8 et 9);
- Préciser les modalités techniques encadrant la délégation de compétences (art. 8);
- Indiquer si les régies intermunicipales peuvent se voir déléguer certaines compétences (art. 8);
- Préciser le mécanisme de répartition du soutien financier gouvernemental lorsqu'une MRC délègue ses compétences à une municipalité.

Délai accordé aux municipalités

Selon le scénario proposé dans le mémoire⁸, la mise en œuvre des obligations de la nouvelle loi se ferait de la façon suivante : « 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. »

Or, le projet de loi dans sa forme actuelle n'accorde pas de délai aux municipalités. En effet, selon l'article 69 du projet de loi, la date d'entrée en vigueur de l'article 7 de la nouvelle loi n'est pas différée en fonction de l'adoption du règlement visé à l'article 10. Considérant qu'au moment de la sanction du projet de loi, les obligations et les pouvoirs des autorités municipales relatifs à la réalisation de la démarche de gestion des risques de sinistre et de ces plans, la procédure et les autres conditions applicables à leur réalisation ainsi que le contenu des plans ne seront pas encore déterminés par le règlement du gouvernement, une modification devrait être apportée à l'article 69 du PL50 afin que l'article 7 de la nouvelle loi soit intégré au paragraphe 1.

Propositions :

- Modifier l'article 69 du projet de loi afin d'accorder le délai nécessaire aux municipalités pour l'adoption d'un plan de sécurité civile bonifié (art. 69 PL 50);
- Prévoir un délai réaliste lors de la rédaction du règlement qui sera pris en vertu de l'article 10 de la nouvelle loi (art. 10).

Aide financière

Au paragraphe 3 du nouvel article 62, nous ne retrouvons pas la possibilité pour une MRC d'obtenir une aide financière ou une indemnisation. Or, le paragraphe 3 de l'actuel article 100 de la LSC mentionne explicitement que les programmes d'aide financière peuvent être destinés « à compenser des frais excédentaires entraînés par l'exercice, au cours d'un état d'urgence, de pouvoirs prévus à l'article 47 ou 93 et supportés par des **autorités responsables de la sécurité civile**, des municipalités locales (...) » En comparaison, la modification proposée mentionne que les programmes sont destinés « à compenser des frais excédentaires entraînés par l'exercice, au cours d'un état d'urgence, de pouvoirs prévus à l'article 23 ou 57 et supportés par des **municipalités locales.**»

Considérant le rôle accru des MRC en matière de sécurité civile, pourquoi les exclure de la possibilité d'obtenir une aide financière pour compenser certains frais excédentaires liés à l'article 23?

Proposition :

- Modifier le libellé de l'article 62 de la nouvelle loi afin de prévoir la possibilité pour les autorités régionales d'obtenir de l'aide financière (art. 62, par. 3);

⁸ Voir point : 8 *Mise en œuvre, suivi et évaluation* du [mémoire](#)

Conclusion

En conclusion, le projet de loi 50, 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*, nécessite des ajustements pour garantir son applicabilité sur le plan municipal.

Afin de garantir l'efficacité des initiatives de sécurité civile proposées dans ce projet de loi, il est impératif de reconnaître la diversité des structures administratives municipales et de ne pas imposer de charges supplémentaires sans une évaluation appropriée des ressources nécessaires, que ce soit sur le plan humain ou financier.

Nous saluons les assouplissements apportés, dont ceux relatifs à la déclaration de l'état d'urgence local, mais nous recommandons une réflexion approfondie sur les exigences administratives afin de ne pas entraver la réactivité des autorités en situation d'urgence. De même, nous suggérons des clarifications quant au rôle des municipalités régionales de comté (MRC) et des modalités de délégation de compétence pour assurer une coordination efficace entre les différents paliers de gouvernance.

Enfin, il est impératif d'accorder aux municipalités un délai raisonnable pour l'adoption des plans de sécurité civile bonifiés, et de veiller à ce que les règlements pris en vertu de la nouvelle loi soient réalistes et bien définis.

Finalement, nos propositions mettent en lumière la nécessité de considérer avec attention les réalités opérationnelles et les capacités des municipalités locales et régionales dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.



Association des directeurs municipaux du Québec

400, boulevard Jean Lesage, Hall Est, bureau 535
Québec (Québec) G1K 8W1

Tél.: 418 647-4518 | reception@admq.qc.ca | admq.qc.ca

