

MÉMOIRE

PROJET DE LOI 173 - LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE

Février 2001

MÉMOIRE

PROJET DE LOI 173 - LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE

Février 2001



Barreau du Québec

Ce mémoire a été approuvé
par le Cabinet du bâtonnier
le 26 février 2001.

Dépôt légal – 1er trimestre 2001
Bibliothèque Nationale du Québec



Barreau du Québec

Créé en 1849, le Barreau du Québec a abordé le 21^{ième} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 18 600 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 41% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

MEMBRES DU COMITÉ EN DROIT MUNICIPAL

Me Jean Hétu*, *président*

Me Isabelle Chouinard*

Me Michel Delorme

Me Yvon Du Plessis*

Me Diane Lambert

Me Marc-André Lechasseur

Me André Lemay*

Me Gabriel Michaud*

Me Joël Mercier

Me Mario Paul-Hus*

Me Francine Prénovost*

Me Charles Veilleux*

Me Carole Brosseau*, *secrétaire*

Avocate au Service de recherche et de
Législation du Barreau du Québec

* ont collaboré à l'élaboration du présent mémoire.

MEMBRES DU COMITÉ EN DROIT CRIMINEL

Me Anne-Marie Boisvert, *présidente**

Me Denis Asselin*

Me Jean Asselin

Me Giuseppe Battista

Me Louis Belleau*

Me Denis Boucher

Me Michel F. Denis*

Me Alain Dumas

Me Josée Ferrari*

Me Sylvie Girard

Me Esthel Gravel

Me Patrick Healy*

Me Georges Letendre*

Me Gilles Ouimet

Me André Perreault*

Me Diane Trudeau

Me Lori Renée Weitzman*

Me Carole Brosseau, *secrétaire**

Avocate au Service de Recherche et de
Législation du Barreau du Québec

* ont collaboré à l'élaboration du présent mémoire.

| |
|---|
| Les avocates et avocats qui siègent sur le Comité agissent pour le compte de leur ordre professionnel et n'engagent que leur opinion personnelle et non celle de leur employeur ou cabinet, le cas échéant. |
|---|

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| Chapitre 1 | |
| OBJET ET APPLICATION DE LA LOI..... | 4 |
| Chapitre 2 | |
| LES PERSONNES | 5 |
| Chapitre 3 | |
| LES GÉNÉRATEURS DE RISQUE..... | 7 |
| Chapitre 4 | |
| SCHÉMA DE SÉCURITÉ CIVILE | 9 |
| Chapitre 5 | |
| DÉCLARATION D'ÉTAT D'URGENCE LOCAL..... | 12 |
| Chapitre 6 | |
| AUTRES RESPONSABILITÉS ET ENTRAIDE..... | 16 |
| Chapitre 7 | |
| LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE..... | 17 |
| Chapitre 8 | |
| ASSISTANCE FINANCIÈRE | 19 |
| Chapitre 9 | |
| DISPOSITIONS PÉNALES ET RECOURS | 20 |
| CONCLUSION..... | 21 |

INTRODUCTION

Le ministre de la Sécurité publique du Québec, monsieur Serge Ménard, déposait en décembre 2000 le projet de loi 173 sur la *Loi sur la sécurité civile* qui vise essentiellement à remplacer la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*¹. En effet, au cours des dix dernières années, le Québec a connu des situations d'urgence collective intimement liées à des sinistres naturels ou imputables à l'activité humaine. Ainsi, la tempête de verglas de janvier 1998 qui a affecté près de la moitié de la population du Québec, a amené le gouvernement du Québec à créer la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas et ce, dans l'esprit de mieux préparer le Québec à affronter de tels événements. La Commission concluait notamment à la nécessité de réviser le cadre juridique actuel afin qu'il corresponde mieux à l'approche privilégiée par les pouvoirs publics. Par ailleurs, afin que le Québec ait la capacité de répondre à un sinistre, la Commission recommandait alors l'adoption et la mise en œuvre d'une politique québécoise de sécurité civile, aboutissant à l'émergence d'un véritable système de sécurité civile².

Le Barreau du Québec, fort de sa mission sociale, a toujours cru de son devoir d'informer la population de ses droits et obligations ainsi que sur ses recours, notamment et plus spécialement en cas de sinistre ou de catastrophe. C'est ainsi qu'en septembre 1998, le Barreau du Québec faisait connaître sa position à la Commission précitée³. Le Barreau du Québec est intervenu également en août 1988 à la suite de déversement de B.P.C. de Saint-Basile-le-Grand et a créé alors un centre d'information juridique d'urgence pour renseigner les sinistrés sur leurs droits et recours après cet accident écologique. En mai 1990, le Barreau du Québec, par la voie d'une

¹ *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, L.R.Q., c. P-38.1.

² Voir à cet égard Rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas, pour affronter l'imprévisible: les enseignements du verglas de 1998, Gouvernement du Québec, les Publications du Québec, Rapport central, à la page 141.

³ Voir à cet égard: Barreau du Québec, Mémoire sur les événements relatifs à la tempête de janvier 1998, Septembre 1998.

conférence de presse, a pris l'initiative de faire le point sur la situation juridique suite à l'incendie de pneus à Saint-Amable.

A l'occasion de la crise autochtone en 1991, le Barreau du Québec a encore agi en participant à une séance d'information juridique sur les aspects de la responsabilité civile, de l'assurance et des recours collectifs. Plus tard, en 1991, le Barreau du Québec est intervenu notamment lors de la tornade qui a frappé la municipalité de Maskinongé. En 1996, à l'occasion des pluies diluviennes au Saguenay, le Barreau a jugé de sa responsabilité de commenter le décret d'indemnisation 935-96 auprès du ministre de la Sécurité publique, monsieur Robert Perreault, dans une lettre du bâtonnier datée du 30 juillet 1996. Enfin, en janvier 1998, le Barreau du Québec a publié un feuillet d'informations intitulé "Tempête de verglas, les aspects juridiques" qui touchait l'assurance-habitation, la responsabilité civile, les conditions de travail, les droits des consommateurs, les relations locateur-locataire, les programmes publics de compensation et d'indemnisation.

Comme on le voit, le Barreau du Québec ne peut que soutenir la volonté du ministre de tenter d'établir une culture de la sécurité civile dans la société québécoise. Or, non seulement faudra-t-il recenser et prévoir, dans la mesure du possible, les risques afférents à une urgence collective, mais il faudra fondamentalement développer une conscience, des réflexes menant véritablement à une politique de sécurité civile où tous les intervenants impliqués pourront connaître et identifier leur rôle. Par ailleurs, c'est l'application de ces mesures qui sera déterminante et pour ce faire, il faudra doter les intervenants de moyens nécessaires à l'accomplissement de la gestion prévue par le projet de loi 173, *Loi sur la sécurité civile*.

Puisque le phénomène engendrant des sinistres risque de frapper encore le Québec, il faut donc arriver à établir une réelle politique de sécurité civile et s'assurer que les organismes publics puissent prendre leur responsabilité en matière de prévention, de préparation à l'intervention, d'intervention et de rétablissement de la situation après le sinistre. Conscient de son mandat principal, à savoir la protection de l'intérêt du public, le Barreau du Québec accorde au projet de loi 173 une importance considérable. Pour analyser ce projet de loi, le Barreau du Québec a fait appel à des

spécialistes en la matière, tant parmi les membres du Comité en droit criminel que les membres du Comité en droit municipal et dont les noms sont reproduits dans le présent mémoire. Dans le présent mémoire, le Barreau du Québec s'attardera à passer en revue les chapitres et sections du projet de loi 173 qui ont plus fortement retenu notre attention.

Chapitre 1

OBJET ET APPLICATION DE LA LOI

Suivant l'article 1 du projet de loi, la Loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres et d'autres accidents majeurs. Or, la protection du milieu environnemental n'est pas prévue dans l'objet du projet de loi. Le Barreau du Québec accueillerait donc favorablement une modification au projet de loi en ce sens.

L'article 2 du projet de loi prévoit une définition de sinistre. Or, cette définition se distingue de celle que l'on retrouve à la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*⁴. Ainsi, dans la Loi précitée, on fait référence à un événement grave *réel ou attendu prochainement*. Le Barreau du Québec croit que cette notion mériterait d'être intégrée à la définition de sinistre proposée par le projet de loi sur la sécurité civile. D'autre part, le troisième alinéa de l'article 2 précise qui sont les autorités responsables de la sécurité civile. On accorde un rôle stratégique aux municipalités locales, ce que souhaitait notamment la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête du verglas.

Enfin, le Barreau du Québec déplore le fait que, contrairement à la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*⁵, aucune définition de "mesures d'urgence" ne soit élaborée. Même si le projet de loi prévoit, et nous le verrons plus tard, des schémas de sécurité civile, nous pensons que le maintien d'une définition sur les mesures d'urgence pourrait être souhaitable puisqu'il dépasse l'élaboration d'un scénario de rétablissement de la situation pour justement toucher au développement d'une conscience et de réflexe de la gestion du risque.

⁴ Op. cit., note 1.

⁵ Idem.

Chapitre 2

LES PERSONNES

L'article 6 du projet de loi introduit une notion de connaissance et de divulgation du risque. D'ailleurs, le libellé de l'article 5 fait également référence aux risques de sinistre en créant une nouvelle obligation pour la personne de prévoyance et de prudence. Or, le projet de loi est muet quant à la définition qu'on veut donner aux risques de sinistre. Cette imprécision, de l'avis du Barreau du Québec, pourra entraîner la nullité de cette disposition pour cause d'imprécision. Le Barreau du Québec recommande donc au Ministre d'élaborer une définition de ce qu'il entend par «risque de sinistre».

D'autre part, l'article 6 du projet de loi prévoit dorénavant une présomption d'acceptation du risque lorsqu'une personne s'installe en un lieu où l'occupation du sol est notoirement soumise à des contraintes particulières en raison de la présence d'un risque de sinistre ou d'accident majeur. Cette présomption peut être évitée dans le cas où l'autorité publique, qui a autorisé une telle installation, n'a pas dénoncé le risque à cette personne. Le Barreau du Québec s'inquiète de l'absence d'une définition «d'autorité publique». Ce même commentaire s'applique également à l'article 7 du projet de loi. Par ailleurs, puisque la personne doit, en principe, notoirement connaître les contraintes particulières du sol sur lequel elle s'installe, le Barreau du Québec s'interroge sur la responsabilité imposée aux municipalités de divulguer alors le risque dans ce cas. Est-ce que le législateur ne voulait pas plutôt prévoir la situation où malgré le risque connu, l'autorité publique n'aurait pas établi des balises avant d'autoriser l'installation? Le Barreau du Québec préférerait donc que cette disposition soit éclaircie afin de traduire correctement l'intention du législateur.

L'article 7 prévoit le refus par une autorité publique de délivrer un permis ou une autre autorisation de même nature pour l'exécution de travaux ou l'utilisation d'un immeuble en un lieu visé à l'article 6 si elle estime que des contraintes supplémentaires ou une prohibition devrait être imposée en raison de la présence du risque. Outre les commentaires déjà mentionnés concernant des

définitions adéquates «d'autorité publique» et «de risque», le Barreau du Québec estime que la possibilité pour l'autorité publique de suspendre l'émission d'un permis peut être intéressante mais que la formulation actuelle de cet article peut poser des problèmes dans son application. De plus, le deuxième alinéa de l'article 7 prévoit l'obligation par l'autorité publique d'émettre le permis alors que les nouvelles exigences ne seront pas mises en vigueur ou que l'autorité publique n'aura pas modifié ses normes. Le Barreau du Québec estime que cette disposition est contraire aux conclusions de l'arrêt Corporation of the City of Ottawa & al c. Boyd Builders Ltd⁶ en obligeant notamment l'autorité publique à émettre un permis. Si l'idée de prévention présentée dans cet article est intéressante, c'est son application qui peut poser problème d'autant que dans la réalité, se sont les inspecteurs des municipalités qui seront aux prises avec l'application de cette disposition.

⁶ The Corporation of the City of Ottawa et al. v. Boyd Builders Ltd, S.C.R. [1965] p. 408 à 416. Voir également Mirabel c. Carrières T.R.P. Ltée, (1979) 12 M.T.L.R. 104, la Cour d'appel confirme la décision (1978) C.S. 769.

Chapitre 3

LES GÉNÉRATEURS DE RISQUE

Ce chapitre édicte les règles de conduite qui doivent être suivies par les générateurs de risque et donne aux autorités publiques que sont les municipalités locales et le gouvernement, un pouvoir de réglementation eu égard aux activités de ces derniers.

D'entrée de jeu, l'article 8 du projet de loi prévoit dorénavant une obligation de déclarer toutes les personnes dont les activités peuvent présenter un risque de sinistre. Le Barreau du Québec, tout en y voyant un avantage, déplore le fait que l'article 8 est imprécis quant à la notion de générateur de risque. En effet, on peut dire que toute entreprise peut être génératrice de risque (nuisance, bruit, etc.). Par ailleurs, dans certaines circonstances, le gouvernement détient des informations sur les générateurs de risque. Dans ces cas, et dans un esprit plus large de sécurité civile, le gouvernement devrait avoir la même obligation de transmettre cette information aux municipalités locales ou encore aux autorités régionales. De plus, comme nous l'avons mentionné pour les articles précédents, une définition de "risque de sinistre" s'impose.

L'article 12 du projet de loi prévoit que tout générateur de risque doit établir et maintenir opérationnelle une procédure de surveillance et d'alerte. Il peut être soumis également à certaines mesures obligatoires. Or, en vertu du 4^e alinéa de l'article 12 on indique que chaque mesure obligatoire doit faire mention de la personne chargée de son application et de ses substituts en précisant leurs noms et leurs coordonnées. Le Barreau du Québec estime que cette disposition s'arrime mal avec la situation nécessairement changeante du milieu du travail et préférerait que le titre et la fonction de la personne chargée de son application y soient indiqués plutôt que le nom respectif de la personne responsable ou de son ou ses substituts.

Enfin, l'article 15 du projet de loi prévoit que tout règlement pris en vertu du présent chapitre doit être soumis à l'approbation du gouvernement. Bien que cette disposition ait le bénéfice d'être claire, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de maintenir une

telle obligation d'autant qu'en vertu de l'article 53 du projet de loi, la municipalité est responsable de l'application de ce chapitre. Au surplus, le projet de loi prévoit également une obligation de conformité au schéma de sécurité civile, ce qui ajoute une autre obligation contraignante. Par ailleurs, si cette disposition est faite dans un esprit d'harmonisation, le Barreau du Québec n'y voit pas d'inconvénient majeur.

Chapitre 4

SCHÉMA DE SÉCURITÉ CIVILE

Les articles 16 à 42 du projet de loi édictent les règles applicables relatives à la réalisation, l'adoption et l'application d'un schéma de sécurité civile par territoire de municipalité régionale de comté ou de communauté urbaine.

D'entrée de jeu, l'article 16 du projet de loi indique que les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et l'administration régionale de Kativik doivent établir un schéma de sécurité civile. Or, les derniers développements législatifs en matière de territorialité municipale ont introduit la notion de communauté métropolitaine et dans certains cas, les territoires de certaines municipalités régionales de comtés en chevauchent d'autres. Il serait donc important d'adapter d'ores et déjà le projet de loi aux nouvelles appellations et surtout de préciser quelles seront les autorités régionales responsables de la confection du schéma de sécurité civile.

Cela dit, le Barreau du Québec avait déjà dénoncé dans le cadre du projet de loi sur la sécurité incendie⁷ que dans un contexte de déréglementation et de simplification des règles de contrôle des administrations publiques, nous ne pouvons que constater la prolifération des documents, de formulaires administratifs ainsi que la multiplication abusive des écritures administratives qui devront être faites par les administrés et les administrations locales ou régionales. Bien que le Barreau du Québec soit en accord avec les objectifs qui visent essentiellement à assurer une plus grande efficacité et de meilleures performances en matière de sécurité civile, le projet de loi est peu intégré aux grandes réflexions qui portent sur la réorganisation municipale, les finances et la fiscalité locale. Dans le cas sous étude, rappelons que les autorités locales devront élaborer les schémas prévus dans trois lois différentes à

⁷ Cette loi a été adoptée le 14 juin 2000, *Loi sur la sécurité incendie*, L.Q. 2000, chapitre 20.

savoir la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁸, la *Loi sur la sécurité incendie*⁹ ainsi que celle sous étude.

Nous nous retrouverons donc avec trois procédures différentes alors que l'objectif de ces trois législations est de permettre le regroupement et une harmonisation des interventions au niveau régional. Le Barreau du Québec souhaiterait un allègement de la procédure et le cas échéant, la législation à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui prévoit déjà des modalités dans ce sens, pourrait être le modèle. Au surplus, le schéma de sécurité civile ne pourra prévoir que les données du territoire qu'il desservira et n'aura aucun impact sur un plan dit national.

Cela dit, même si le projet de loi ne subit aucune modification, le Barreau ne s'objectera pas à la procédure décrite quant à la confection du schéma. C'est sur sa mise en œuvre qu'il faut miser. Le projet de loi, à son article 39, prévoit que les plans doivent comporter la désignation des personnes chargées de l'application des mesures qui y sont prévues et de leurs substituts en précisant leurs noms et leurs coordonnées. A l'instar des commentaires que nous formulons à l'article 12 du projet de loi, nous croyons que c'est plutôt le titre de la personne concernée doit être mentionné au schéma de sécurité civile plutôt que son nom et ses coordonnées. Un ajustement en ce sens serait apprécié.

L'article 26 du projet de loi prévoit que le projet de schéma doit être soumis à la consultation de la population du territoire de l'autorité régionale au cours d'une assemblée publique tenue par cette dernière ainsi qu'à la consultation des autorités régionales limitrophes et des municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui de l'autorité qui a élaboré le schéma mais qui est, suivant ce schéma, exposé à un risque inventorié. Le Barreau du Québec estime que cette communication est nécessaire mais qu'elle doit cependant se limiter et ne pas inclure une information susceptible de miner la quiétude à laquelle ont droit les citoyens. Ainsi, la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas émettait une réserve à cet égard en ces termes:

⁸ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., chapitre A-19.1.

⁹ Op. cit., note 7.

"S'il apparaît évident qu'une municipalité, dans la mesure où elle est responsable de protéger ses citoyens, a droit à l'information en ce qui concerne les risques de son territoire, la question se pose cependant de savoir si les citoyens ont le même droit. ... La communication des risques à la population en effet, implique des conséquences sociales, économiques, psychologiques et politiques dont il faut tenir compte"¹⁰

Enfin, le schéma de sécurité civile doit dépasser son contenu et doit être opérationnel et obtenir la collaboration des instances gouvernementales à toutes ses actions municipales et régionales en matière de sécurité civile. Par ailleurs, le Barreau du Québec estime qu'il doit être clair que les maîtres d'œuvre en situation d'urgence sont la responsabilité des municipalités. Si la régionalisation des plans est une initiative heureuse au chapitre de l'harmonisation, les citoyens et citoyennes doivent être sûrs de la responsabilité de leurs élus locaux, surtout dans un contexte de réorganisation territoriale que nous connaissons sur le territoire québécois actuellement.

¹⁰ Op. cit., note 2, à la page 1.

Chapitre 5

DÉCLARATION D'ÉTAT D'URGENCE LOCAL

Les articles 42 à 52 prévoient les modalités de déclaration d'état d'urgence par une municipalité locale. Notons d'abord que la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*¹¹ prévoyait déjà des dispositions analogues à celles prévues au projet de loi sous étude mais que malheureusement ces dispositions n'ont jamais été mises en vigueur. D'ailleurs, à l'occasion du verglas, la Commission technique a constaté l'extrême confusion entourant cette disposition et les pouvoirs dévolus aux municipalités locales.

Le Barreau du Québec est donc heureux de constater un éclaircissement de la situation que fournit le projet de loi. Par ailleurs, l'article 43 du projet de loi indique la période pour laquelle le conseil municipal peut faire une déclaration d'état d'urgence locale. Or, au deuxième alinéa, on indique que si le conseil ne peut se réunir en temps utile, le maire ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le maire-suppléant peut déclarer l'état d'urgence pour une période maximale de 24 heures. La *Loi sur les cités et villes*¹² prévoit notamment qu'une assemblée extraordinaire du Conseil municipal exige un préavis de 24 heures.

C'est donc dire qu'à toute fin utile, le maire devra en tout temps, déclarer l'état d'urgence pour une période maximale de 24 heures. Nous pensons qu'un ajustement des lois municipales actuelles devrait être prévu et le législateur pourrait prévoir, comme il l'a fait d'ailleurs pour d'autres situations à l'article 46 du projet de loi, des modalités particulières à cet égard et limiter la période de préavis pour la tenue d'une assemblée extraordinaire spéciale.

L'article 47 du projet de loi prévoit certains pouvoirs qu'aura la municipalité à agir en son nom en vertu d'une déclaration d'état d'urgence locale. Le Barreau du Québec, bien que conscient de la nette amélioration de la situation par rapport à celle qui a prévalu lors de la crise du verglas, voudrait profiter de la réforme pour

¹¹ Voir op. cit., note 1, article 17.

¹² *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., chapitre C-19, article 323 et voir également *Code municipal du Québec*, L.R.Q., chapitre C-27.1, articles 152 et suivants.

clarifier les pouvoirs des policiers auprès de la population dans le cadre d'une déclaration d'état d'urgence.

Nous rappelons que lors de la comparution du Barreau du Québec devant la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas¹³, on recommandait non pas de légiférer pour accroître les pouvoirs des policiers mais plutôt de prévoir une procédure simple et rapide qui demanderait une révision à la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* afin de préciser les mécanismes qui permettraient de mettre en œuvre les pouvoirs déjà prévus lors d'un sinistre ou d'un sauvetage.

En somme, il ne s'agit pas d'un problème juridique mais plutôt d'une question de gestion de ressources en temps de crise et d'exercice des pouvoirs qui existent déjà. Il faut se rappeler que la situation d'urgence n'avait pas été décrétée lors des événements du verglas.

De plus, dans le cas d'urgence, on met la priorité sur la promptitude à réagir sur l'organisation des secours et sur l'information à donner sur la population concernée. Le Barreau du Québec favoriserait donc l'application d'une procédure simple et rapide qui décréterait l'état d'urgence ainsi que la mise en place de moyens permettant aux intervenants d'assurer une protection efficace de la vie et des biens, de même que la sécurité du public.

En fait, nous croyons que dans le cadre d'une situation d'urgence, les policiers ont l'obligation légale de protéger la vie et que l'atteinte potentielle à la vie privée par l'intrusion de ces mêmes policiers dans une demeure d'un citoyen ne l'emporte pas sur l'intérêt prédominant de protéger sa vie¹⁴.

¹³ Voir Op. cit., note 2.

¹⁴ Voir à cet égard *R. c. Godoy* (1999) 1 R.C.S. à la page 311. Dans cette décision, la Cour suprême a déterminé que les devoirs incombant aux agents de police en Common law comprennent la protection de la vie des personnes. Ainsi, elle indique: "*Bien que chacun ait droit au respect de la vie privée dans l'intimité de son foyer tenu pour inviolable, l'intérêt que présente pour le public le maintien d'un système d'intervention d'urgence efficace et évident et suffisamment important pour que puisse être commise une atteinte aux droits à la vie privée de l'occupant. Cependant, l'atteinte doit se limiter à la protection de la vie et de la sécurité; les agents de police ne sont pas autorisés non plus à fouiller les lieux ni à s'immiscer autrement dans la vie privée de l'occupant.*"

D'ailleurs, il est de la mission des corps de police de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique, de prévenir et de réprimer le crime et de rechercher les auteurs. Au surplus, pour la réalisation de leur mission, les corps de police assurent la sécurité des personnes et des biens, sauvegardent les droits et les libertés, respectent les victimes et sont attentifs à leurs besoins, coopèrent avec la communauté dans le respect et du pluralisme culturel¹⁵.

En conséquence, dans des situations nécessitant une intervention urgente et compte tenu du danger pour la vie ou la sécurité publique, le Barreau du Québec croit que les forces policières sont déjà investies des pouvoirs nécessaires pour accomplir adéquatement leur mission, pénétrer dans les résidences et procéder à des évacuations lorsque cela est nécessaire pour protéger¹⁶ la vie et la sécurité des personnes.

Au surplus, l'article 2 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁷ crée une obligation pour tout citoyen, et à plus forte raison pour les policiers, de porter secours à une personne dont la vie est en péril.

L'article 1471 du *Code civil du Québec* de même que la *Loi visant à favoriser le civisme*¹⁸ prévoient l'exonération de toute responsabilité pour le préjudice qui pourrait résulter des gestes de la personne qui porte secours à une autre a une indemnisation si un préjudice résultait de cette assistance. Le défaut d'agir dans ces circonstances pourrait même faire en sorte qu'une personne soit accusée de négligence criminelle au terme de l'article 219 du *Code criminel*¹⁹.

Cela dit, et bien que la disposition de l'article 47 soit beaucoup plus précise et abonde dans le sens de la recommandation que le Barreau du Québec a déjà formulé, il serait peut être intéressant d'ajouter une disposition qui préciserait le pouvoir d'un agent de la

¹⁵ Voir à cet égard, *Loi sur la police*, L.Q. 2000, chapitre 12, article 48.

¹⁶ D'ailleurs, la jurisprudence a établi que les forces policières possèdent des pouvoirs accessoires nécessaires à l'exécution de leurs obligations. Voir à cet effet *Knowlton c. The Queen* (1973) 10 C.C.C. (2D) 377. La Cour suprême a reconnu la légitimité de l'établissement d'un périmètre de sécurité dans les rues publiques par les policiers aux motifs qu'il était justifié et était une mesure non inusité et nécessaire dans les circonstances.

¹⁷ Voir article 2 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. chapitre C-12.

¹⁸ *Loi visant à favoriser le civisme*, L.R.Q. chapitre C-20.

¹⁹ *Code criminel*, S.R.C., 1970, c. C-34.

paix de pénétrer sans mandat dans une maison d'habitation dans une situation d'urgence²⁰.

²⁰ D'ailleurs, cette disposition pourrait s'inspirer de l'actuel article 529.3 (2)a) du *Code criminel* qui dit que: "Il y a notamment urgence dans les cas où l'agent de la paix, selon le cas: a) a des motifs raisonnables de soupçonner qu'il est nécessaire de pénétrer dans la maison d'habitation pour éviter à une personne des lésions corporelles imminentes ou la mort; "

Chapitre 6

AUTRES RESPONSABILITÉS ET ENTRAIDE

Dans ce chapitre, on précise les pouvoirs d'inspection et d'analyse des municipalités en regard des activités des générateurs de risques de même que les pouvoirs d'intervention lorsque la vie, la santé ou l'intégrité des personnes est menacée. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, outre la clarification des pouvoirs policiers dans certaines circonstances particulières, le Barreau du Québec ne commentera pas les pouvoirs d'intervention qui sont suggérés aux articles 54 et suivants. Par ailleurs, l'article 53 du projet de loi indique que toute municipalité locale est chargée de l'application, sur son territoire, du chapitre III portant sur les générateurs de risques. Ce même article prévoit également des pouvoirs particuliers aux inspecteurs de la municipalité ou à toute autorité à qui la municipalité locale délègue cette responsabilité.

Le Barreau du Québec estime que l'article 7 du projet de loi devrait être mentionné au premier alinéa de l'article 53. En effet, compte tenu des obligations des autorités publiques découlant de cet article, il serait plus prudent de l'ajouter à la nomenclature de l'article 53 afin que les inspecteurs bénéficient des mêmes pouvoirs dans les situations décrites à l'article 7.

Chapitre 7

LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Dans ce chapitre, le projet de loi précise les fonctions du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité civile, prévoit l'établissement d'un plan national de sécurité civile et dicte les règles applicables pour assurer la mise en œuvre de certaines mesures dans le projet de loi et pour déclarer l'état d'urgence local en cas de défaut de l'autorité responsable.

Le Barreau du Québec est dans l'ensemble satisfait des dispositions prévues dans ce chapitre. D'ailleurs, il faut souligner que plusieurs dispositions contenues dans le projet de loi tentent de répondre aux recommandations de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas. Au surplus, l'article 169 prévoit la responsabilité du ministre à l'égard de la qualité, la cohérence, la formation du personnel travaillant en sécurité civile au sein de toutes les autorités responsables de la sécurité civile et, le cas échéant, de l'agrément de telles activités offertes par d'autres organismes gouvernementaux ou municipaux notamment. La cohésion qu'entraînera cette disposition sur la formation permettra certainement de consolider les orientations en sécurité civile, ce qui est souhaité et encouragé par le projet de loi 173. Par ailleurs, dans le cas d'une déclaration d'urgence et même si le gouvernement peut ordonner l'évacuation des personnes en tout ou en partie du territoire concerné, nous réitérons nos commentaires sur l'article 49 du chapitre 5 quant à la clarification des pouvoirs policiers.

Le projet de loi prévoit également l'adoption d'un plan national de sécurité civile aux articles 80 et suivants. Tout en reconnaissant les effets positifs d'un tel plan, il ne faut pas oublier que sa mise en place sera tributaire de la collaboration de tous les partenaires dans l'accomplissement des devoirs et des pouvoirs qui leur incombent.

L'article 84 du projet de loi prévoit des règles applicables pour assurer la mise en œuvre de certaines mesures prévues dans le projet de loi et pour déclarer l'état d'urgence local en cas de défaut

de l'autorité responsable. Dans ce cas, toutes les dépenses et compensations prévues demeurent à la charge de la municipalité qui doit, le cas échéant, les rembourser suivant les modalités déterminées par le ministre. Des circonstances particulières peuvent empêcher une municipalité locale de déclarer ou de renouveler un état d'urgence local; en l'absence de mauvaise foi, le Barreau du Québec estime que la municipalité pourrait bénéficier d'une assistance financière.

Chapitre 8

ASSISTANCE FINANCIÈRE

L'ensemble des dispositions prévues aux articles 100 et suivants du projet de loi prévoit dorénavant les conditions d'admissibilité, les barèmes et les modalités de versement des programmes généraux d'aide financière. Il précise également les principes sur lesquels se fonde l'aide financière. Il maintient en outre la possibilité d'adopter des programmes d'aide particuliers ou de déroger à certaines normes. Le projet de loi répond donc en grande partie à plusieurs commentaires qui avaient été émis par plusieurs témoins devant la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas réclamant la clarification des modalités d'assistance financière. En conséquence, ce chapitre bénéficiera à l'ensemble des intervenants, particulièrement aux municipalités locales.

Chapitre 9

DISPOSITIONS PÉNALES ET RECOURS

Les articles 128 à 132 prévoient les infractions et les amendes auxquelles une personne physique ou morale peut être assujettie dans le cas de défaut, d'omission ou de déclaration fausse, trompeuse ou incomplète. Le Barreau du Québec estime que ces dispositions sont incohérentes, puisqu'elles traitent de la même façon une personne qui sciemment commet une contravention à la loi et celle qui fait uniquement une omission de bonne foi. Le Barreau du Québec estime qu'il faudrait ajuster la peine à la gravité de l'infraction. Des modifications en ce sens mériteraient d'être apportées au projet de loi.

CONCLUSION

Le Barreau du Québec tient à souligner que le projet de loi 173 répond à beaucoup d'attentes en matière de sécurité civile. Par ailleurs, si certaines dispositions mériteraient d'être précisées comme la notion de risque, de même que la structure responsable de la confection du schéma sur le territoire, il demeure essentiel de revoir les règles applicables relatives à la réalisation, l'adoption et l'application du schéma de sécurité civile par territoire. En effet, nous ne pouvons que constater la prolifération de documents, de formulaires administratifs ainsi que la multiplication abusive des écritures administratives qui devront être faites par les administrés et les administrations locales ou régionales.

Le Barreau du Québec, tout en étant d'accord avec l'objectif d'assurer une plus grande efficacité dans le domaine de la sécurité civile, n'en déplore pas moins le fait que les autorités locales devront élaborer dorénavant des schémas prévus dans trois lois différentes à savoir la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur la sécurité incendie* ainsi que la *Loi sur la Sécurité civile*. De l'avis du Barreau du Québec, nous croyons que les schémas prévus dans la *Loi sur la sécurité incendie* ainsi que celle sous étude pourraient s'inspirer de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Enfin, le législateur pourrait peut-être profiter de la présente réforme et préciser dans le projet de loi le pouvoir d'un agent de la paix de pénétrer sans mandat dans une maison d'habitation dans une situation d'urgence.

Enfin, il faut noter que la réussite d'une véritable politique de sécurité publique repose essentiellement sur sa mise en place qui doit être assurée par la collaboration de tous les partenaires dans l'accomplissement des devoirs et des pouvoirs qui leur incombent. Si le projet de loi a l'avantage de préciser les règles de conduite, c'est certainement la transparence et l'échange d'informations entre tous les partenaires qui seront garants de l'émergence d'un véritable système de sécurité civile.

Le Barreau du Québec voudrait remercier le ministre ainsi que tous les membres de la Commission des institutions de l'opportunité qui lui a été offerte de pouvoir partager sa réflexion et espérons-le, collaborer à l'amélioration du projet de loi 173 portant sur la sécurité civile.

