

# LES ÉLUS MUNICIPAUX :

## DES ACTEURS CLÉS AU CŒUR DES SITUATIONS D'EXCEPTION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

Colloque sur la sécurité civile  
Ministère de la Sécurité publique  
Québec, le 18 octobre 2022

---

Me Paul Wayland, DHC Avocats

# À propos de DHC Avocats



Me Paul Wayland Associé-directeur



Important cabinet d'avocats se consacrant au droit municipal, au droit du travail, au droit de l'environnement et au litige.



En droit municipal, notre engagement ferme et unique au Québec : être au service exclusif des municipalités et des municipalités régionales de comté.

## Introduction

Les aspects juridiques d'une situation d'exception sont bien souvent le dernier des soucis des autorités municipales... or, malgré tout, il est important de poser certains gestes, de connaître ses pouvoirs, ses devoirs et ses limites pour agir efficacement, en toute légalité et avec toute la protection prévue par la loi dans un contexte de crise.

Qui fait quoi, quand et comment?

Des questions simples qui nécessitent des réponses claires en situation d'urgence.

Et les élus municipaux sont au cœur des décisions.

## Introduction

Malgré l'absence de statut constitutionnel des municipalités canadiennes, force est de reconnaître que de tout temps, les élus municipaux jouent un rôle clé lorsque le pire vient frapper leur municipalité.

D'importantes réformes des législations provinciales dans les 25 dernières années viennent appuyer enfin cette intention de reconnaître les municipalités à titre de véritables gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

Au Québec, on peut penser spontanément aux lois suivantes :

- Projet de loi n° 62 – *Loi sur les compétences municipales* (2005, c. 6)

## Introduction

- *Projet de loi n° 109 – Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs (2016, c. 31)*
- *Projet de loi n° 121 – Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, Métropole du Québec (2017, c. 16)*
- *Projet de loi n° 122 – Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (2017, c. 13)*

Or, il ne faut pas oublier qu'au fond, dès 2001, la *Loi sur la sécurité civile* (2001, c. 76) constitue une application concrète de la reconnaissance des municipalités comme gouvernements de proximité, et ce, bien avant le projet de loi 122 en 2017!

## Introduction

À la lumière de ce contexte législatif, nous aborderons tour à tour les pouvoirs immédiats du maire lorsqu'il est confronté à une situation d'exception de même que ses pouvoirs, ainsi que ceux du conseil municipal, lorsque la situation nécessite de déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur la sécurité civile*.

# 1. Les pouvoirs immédiats du maire

## 1. Les pouvoirs immédiats du maire

- Avant même de penser devoir décréter l'état d'urgence, le maire est la première personne interpellée pour prendre certaines décisions en intervention dans un cas de force majeure.
- Les tribunaux ont, depuis longtemps, maintes fois reconnu au maire le pouvoir d'accorder seul des contrats, et de lier ainsi sa municipalité, lorsque la vie ou la santé de la population était en danger.



## 1. Les pouvoirs immédiats du maire (suite)

### Urgence

- Ce pouvoir est désormais codifié à l'article 573.2 de la *Loi sur les cités et villes* (article 937 du *Code municipal*) :

« 573.2. Malgré les articles 573, 573.1 et 573.3.0.2, dans un cas de **force majeure** de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux, **le maire peut décréter toute dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat nécessaire pour remédier à la situation**. Dans ce cas, le maire doit faire un rapport motivé au conseil dès la première assemblée qui suit. Cependant, si la municipalité est dotée d'un comité exécutif et si ce comité siège avant la première séance du conseil qui suit, le maire fait un rapport motivé à ce comité. Le rapport du maire est alors déposé au conseil dès la première séance qui suit. »

## 1. Les pouvoirs immédiats du maire (suite)

- 2 pouvoirs accordés au maire :
  - dépenser;
  - octroyer tout contrat nécessaire.

Cet article constitue une exception au principe bien connu qu'une municipalité ne peut s'engager que par un règlement ou une résolution.

- Cas d'application : achat pour plus de 350 000 \$ de mousse extinctrice par la mairesse de Lac-Mégantic (M<sup>me</sup> Colette Roy-Laroche) dans les heures suivant la catastrophe ferroviaire du 6 juillet 2013.

## 1. Les pouvoirs immédiats du maire (suite)

- Une charte municipale peut élargir la portée du pouvoir de contracter en cas d'urgence :
  - Par exemple, l'article 6.2 de l'annexe B de la *Charte de la ville de Gatineau* autorise le maire à décréter toute dépense et à octroyer tout contrat dans un cas de force majeure de nature « à causer à la ville un préjudice financier supérieur à la dépense envisagée »;
  - Rapport du comité exécutif.

## 1. Les pouvoirs immédiats du maire (suite)

### Maire suppléant :

« 56. Le conseil désigne, pour la période qu'il détermine, un conseiller comme maire suppléant.

**Le maire suppléant possède et exerce les pouvoirs du maire lorsque celui-ci est absent du territoire de la municipalité ou est empêché de remplir les devoirs de sa charge.**

Lorsque cet empêchement résulte d'une incapacité provisoire prononcée en vertu de l'article 312.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (chapitre E-2.2), le maire suppléant possède et exerce, malgré le quatrième alinéa de l'article 53 et toute disposition législative inconciliable contenue dans la charte d'une municipalité régie en partie par la présente loi, l'ensemble des pouvoirs du maire.

**57. S'il y a vacance à la charge de maire, le maire suppléant, d'office, remplit cette charge tant que dure la vacance. »**

(Voir au même effet l'article 116 du *Code municipal*)

## 1. Les pouvoirs immédiats du maire (suite)

- Un maire pourrait se tromper dans son interprétation de son pouvoir d'urgence et cela ne constituerait pas nécessairement une inconduite au sens de l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (*Procureur général du Québec c. Beaudin*, J.E. 2012-70 (C.A.)).
- En cas de force majeure, il est même permis à un élu municipal de conclure un contrat avec sa municipalité, si l'intérêt général l'exige (article 305 (9) de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*).

## 2. La *Loi sur la sécurité civile* - les principes

## 2. La *Loi sur la sécurité civile*

- La *Loi sur la sécurité civile* constitue une application concrète de la reconnaissance des municipalités comme gouvernements de proximité (avant le projet de loi 122 (2017));
- Loi sanctionnée le 20 décembre 2001;
- Objet de la loi (article 1) – 4 dimensions :
  - « La présente loi a pour objet de protection des personnes et des biens contre les sinistres. Cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d'intervention lors d'un sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l'événement. »

## 2. La Loi sur la sécurité civile (suite)

- Définitions (article 2)

« **sinistre majeur** » : un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie;

« **sinistre mineur** » : un événement exceptionnel de même nature qu'un sinistre majeur, mais qui ne porte atteinte qu'à la sécurité d'une ou de quelques personnes;

« **autorités responsables de la sécurité civile** » : les municipalités locales, les autorités à qui celles-ci ont délégué leur responsabilité en matière de sécurité civile et celles qui sont en vertu de la loi, compétentes à cet égard dans tout ou partie de leur territoire.



## 2. La Loi sur la sécurité civile (suite)

- La *Loi sur la sécurité civile* n'a pas pour effet d'« effacer » les autres lois applicables :

« 3. La présente loi n'a pas pour effet de limiter les obligations imposées ou les pouvoirs accordés par d'autres lois ou en vertu de celles-ci en matière de sécurité civile. »

- À titre d'exemple, la *Loi sur la sécurité incendie* est évidemment toujours applicable en cas de sinistre :

*Loi sur la sécurité incendie :*

« 36. Le service de sécurité incendie, établi par une autorité locale ou régionale ou par une régie intermunicipale, est chargé de la lutte contre les incendies ainsi que des sauvetages lors de ces événements.

**Il peut également être chargé, avec les autres services concernés, de la lutte contre les sinistres, du secours aux victimes d'accident, du secours des personnes sinistrées et de leur évacuation d'urgence.**

Dans le cadre de ses fonctions, il participe, en outre, à l'évaluation des risques d'incendie, d'accident ou de sinistre, à la prévention de ces événements, à l'organisation des secours ainsi qu'à la recherche du point d'origine, des causes probables et des circonstances d'un incendie.

## 2. La Loi sur la sécurité civile (suite)

*Loi sur la sécurité incendie :*

« **40. Pour accomplir leurs devoirs lors d'un incendie, d'un sinistre ou d'une autre situation d'urgence, les pompiers peuvent entrer dans tout lieu touché ou menacé ainsi que dans tout lieu adjacent dans le but de combattre l'incendie ou le sinistre ou de porter secours.**

Dans les mêmes conditions et sous l'autorité de celui qui dirige les opérations, ils peuvent également :

1° **entrer**, en utilisant les moyens nécessaires, dans un lieu où il existe un danger grave pour les personnes ou les biens ou dans un lieu adjacent dans le but de supprimer ou d'atténuer le danger ou pour porter secours;

2° **interdire l'accès** dans une zone de protection, y interrompre ou détourner la circulation ou soumettre celle-ci à des règles particulières;

3° **ordonner**, par mesure de sécurité dans une situation périlleuse et lorsqu'il n'y a pas d'autres moyens de protection, **l'évacuation d'un lieu**;

4° **ordonner**, pour garantir la sécurité des opérations et après s'être assuré que cette action ne met pas en danger la sécurité d'autrui, de **cesser l'alimentation en énergie d'un établissement** ou, s'ils peuvent le faire par une procédure simple, l'interrompre eux-mêmes;

5° **autoriser la démolition d'une construction** pour empêcher la propagation d'un incendie ou d'un sinistre;

## 2. La Loi sur la sécurité civile (suite)

- 6° **ordonner toute autre mesure nécessaire** pour rendre un lieu sécuritaire;
- 7° lorsque les pompiers ne suffisent pas à la tâche, accepter ou requérir **l'aide** de toute personne en mesure de les assister;
- 8° accepter ou réquisitionner les **moyens de secours privés** nécessaires lorsque les moyens du service sont insuffisants ou difficilement accessibles pour répondre à l'urgence d'une situation. »

## 2. La Loi sur la sécurité civile (suite)

- Comment organise-t-on les opérations sur le terrain?

J'ai un plan! Je suis prêt (!)

« **194.** Avant l'entrée en vigueur du premier schéma de sécurité civile qui la lie, toute municipalité locale doit s'assurer que sont en vigueur sur son territoire, et consignés dans un plan de sécurité civile, des procédures d'alerte et de mobilisation ainsi que des moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre que peut déterminer le ministre par règlement.

Les dispositions réglementaires prises en vertu du présent article peuvent varier selon la nature ou l'emplacement de la source des risques, la probabilité ou les conséquences prévisibles d'un sinistre. »

»

## 2. La Loi sur la sécurité civile (suite)

- « Nouveau » règlement: *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* (chapitre S-2.3, r.3)
  - Édité en 2018
  - 2 sections:
    - Section I: Procédures d'alerte et de mobilisation  
Rôle du Maire: message d'alerte à la population (art. 5)
    - Section II: Moyens de secours minimaux
      - diffusion de l'information (art. 6)
      - centre de coordination (art. 7 et 8)
      - centres de services et d'hébergement temporaire (art. 7 et 9)
      - services aux victimes (art. 10)
      - procédures d'évacuation et de confinement (art. 11)

### 3. La déclaration d'état d'urgence

### 3. La déclaration d'état d'urgence

- Une municipalité locale peut déclarer l'état d'urgence lorsqu'un sinistre majeur, réel ou imminent exige une action immédiate qu'elle estime ne pas pouvoir réaliser dans le cadre de ses règles de fonctionnement habituelles (article 42);
- L'état d'urgence ne peut être déclaré lorsque la municipalité pense devoir faire face à un sinistre mineur ou lorsqu'il s'agit de protéger seulement des biens;
- L'état d'urgence vaut pour une période maximale de 5 jours, à l'expiration de laquelle il peut être renouvelé, sur autorisation du ministre de la Sécurité publique, pour d'autres périodes maximales de 5 jours (article 43).

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

- Les conditions en résumé :

Sinistre majeur, réel ou imminent dans tout ou partie du territoire;

ET Pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes;

ET une action immédiate ne peut être réalisée adéquatement dans le cadre des règles de fonctionnement habituelles;

- Cette dernière condition est importante, et c'est ce qui explique la disparité des actions mises en place par les municipalités lors des importantes inondations au printemps 2017;



### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

- 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 48 heures (article 43, alinéa 2);
- Le conseil peut désigner un de ses membres pour agir à la place du maire suppléant en cas d'absence ou d'empêchement du maire (article 43, alinéa 2);
- Contenu de la déclaration d'urgence (article 44) :
  - la nature du sinistre - Le territoire concerné
  - les circonstances qui la justifie - La durée de son application

Elle peut habiliter le maire, le maire suppléant, un fonctionnaire de la municipalité ou une autorité responsable de la sécurité civile sur le territoire concerné à exercer un ou plusieurs des pouvoirs mentionnés à l'article 47 :

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

« 47. Au cours de l'état d'urgence, malgré toute disposition contraire, sous la réserve de respecter toute mesure prise en vertu de l'article 93, la municipalité ou toute personne habilitée à agir en son nom en vertu de la déclaration d'état d'urgence peut, sans délai et sans formalité, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes :

- 1° contrôler l'accès aux voies de circulation ou au territoire concerné ou les soumettre à des règles particulières ;
- 2° accorder, pour le temps qu'elle juge nécessaire à l'exécution rapide et efficace des mesures d'intervention, des autorisations ou dérogations dans les domaines qui relèvent de la compétence de la municipalité ;
- 3° ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, l'évacuation des personnes de tout ou partie du territoire concerné qu'elle détermine ou, sur avis de l'autorité responsable de la protection de la santé publique, leur confinement et veiller, si celles-ci n'ont pas d'autres ressources, à leur hébergement, leur ravitaillement et leur habillement ainsi qu'à leur sécurité;

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

4° requérir l'aide de tout citoyen en mesure d'assister les effectifs déployés;

5° réquisitionner dans son territoire les moyens de secours et lieux d'hébergement privés nécessaires autres que ceux requis pour la mise en œuvre d'un plan de sécurité civile adopté en vertu du présent chapitre ou du chapitre VI;

6° faire les dépenses et conclure les contrats qu'elle juge nécessaires.

(...) »

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

[D:\Déclaration d'état d'urgence - VILLE DE LAC-MÉGANTIC.pdf](#)

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

[D:\Déclaration d'état d'urgence - Ville de Rigaud.pdf](#)

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

- La déclaration d'état d'urgence et tout renouvellement entrent en vigueur dès qu'ils sont exprimés (article 45); diffusion par voie d'avis aux autorités responsables de la sécurité civile, au ministre de la Sécurité publique et à la population.
- Exonération de responsabilité : la municipalité, les membres du conseil et les personnes habilités à agir en vertu de la déclaration d'état d'urgence ne peuvent être poursuivis en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs pouvoirs (article 47, alinéa 2).
- La déclaration d'état d'urgence n'est pas un prérequis ni une condition à l'octroi d'une aide gouvernementale.

### 3. La déclaration d'état d'urgence (suite)

- Fin de l'état d'urgence : par le conseil municipal (article 49) ou par le ministre (article 50); diffusion par voie d'avis;
- Rapports (articles 51 et 52)

Prenez des notes ...

Prenez des notes ...

Prenez des notes!

## Conclusion

De tout temps, la société québécoise fait confiance aux élus municipaux lorsque le pire frappe leur communauté.

Ceux-ci sont appelés à jouer un rôle primordial dans la prévention, la préparation des interventions, les interventions et les mesures de rétablissement.

Il est par conséquent essentiel que ceux-ci comprennent bien ce rôle névralgique à titre d'acteurs clés au sein des gouvernements de proximité que sont les municipalités québécoises.



# Des questions?

Contactez-nous

---

## **Me Paul Wayland**

[pwayland@dhcavocats.ca](mailto:pwayland@dhcavocats.ca)

Bureau: (514) 392-5719

Cellulaire: (514) 247-9635

## **DHC AVOCATS**

800, rue du Square-Victoria

Bureau 4500, C.P. 391

Montréal (Québec) H4Z 1J2