

# Mémoire au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

## **Souveraineté, sécurité et préparation aux urgences des peuples autochtones dans l'Arctique**

Grand Chef Derek Fox,  
Nation Nishnawbe Aski

**Le 7 juin 2022**



Nation Nishnawbe Aski

ᐱᐱᐱᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱᐱᐱᐱ

**Résumé**

## Résumé

La Nation Nishnawbe-Aski (la Nation) se réjouit de présenter le mémoire ci-joint afin d'aider le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord dans son étude sur la souveraineté, la sécurité et la préparation aux urgences des peuples autochtones dans l'Arctique.

La Nation a examiné la gestion des urgences pour les Premières Nations en Ontario. Cet examen a été achevé au début de l'année 2021, et les conclusions mettent en évidence les faiblesses et les lacunes du système de gestion des urgences propres à l'Ontario. Il comprend vingt (20) recommandations qui sont contenues dans cinq domaines :

1. Compétences en matière de gestion des urgences sur les terres des Premières Nations,
2. Approche « tous risques » du Canada et types d'urgences,
3. Programme d'aide à la gestion des urgences,
4. Mesure de l'éloignement pour les Premières Nations de l'Ontario,
5. Rôle de l'Ontario dans la gestion des urgences.

Pour les Premières Nations de l'Ontario, la participation des gouvernements fédéral et provincial à la gestion des urgences crée des complications en matière de compétences. Les efforts de gestion des urgences pour les Premières Nations sont principalement financés par le gouvernement fédéral, mais fonctionnent dans le cadre d'un système provincial de gestion des urgences. L'examen porte sur la façon dont la participation des deux ordres de gouvernement influe sur la prestation efficace des services de gestion des urgences aux Premières Nations; il recommande aussi des améliorations à la gestion des urgences malgré ces complications juridictionnelles.

De plus, le cadre de politiques du Canada sur la gestion des urgences pour les Premières Nations n'est pas entièrement compatible avec les lois et politiques de l'Ontario en matière de gestion des urgences. Une considération importante à l'avenir consisterait à harmoniser les principes de gestion des urgences et à ainsi contribuer à une approche de gestion des situations d'urgence plus uniforme entre les Premières Nations, l'Ontario et le Canada.

Le financement de la gestion des urgences pour les Premières Nations provient en grande partie du Programme fédéral d'aide à la gestion des urgences. Il est organisé selon les quatre piliers de la gestion des urgences :

- i. Atténuation,
- ii. Préparation,
- iii. Intervention,
- iv. Rétablissement.

Parmi les conclusions importantes de cet examen figure le montant disproportionné du financement des piliers intervention et rétablissement en Ontario, et le manque de financement des piliers atténuation et préparation. Cette disparité fait ressortir la grande attention accordée aux activités d'intervention et de rétablissement au détriment des autres piliers.

**Une recommandation clé consiste à accorder davantage d'attention et de ressources aux piliers atténuation et préparation.** Les collectivités gagneraient ainsi en résilience, puisque les Premières Nations disposeraient des outils nécessaires pour faire face aux urgences et aux catastrophes avant qu'elles ne se produisent. Cette approche peut également réduire les coûts à long terme. Cet examen met également en lumière une considération importante qui touche de nombreuses Premières Nations en Ontario : l'éloignement. De nombreuses collectivités des Premières Nations en Ontario sont éloignées et n'ont pas d'accès routier à longueur d'année.

À ce jour, on a réalisé très peu de travaux pour tenter de mesurer et de prendre en compte l'éloignement dans le cadre de la gestion des urgences. Il est recommandé d'en poursuivre d'autres pour comprendre l'interaction entre l'éloignement et la gestion des urgences.

Enfin, un thème dominant qui en ressort est l'importance d'un système de gestion des urgences adapté aux réalités des communautés et à la culture des Premières Nations pour la bonne gestion des urgences à l'avenir.

Respectueusement soumis le 7 juin 2022.

# Mémoire au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

## **Souveraineté, sécurité et préparation aux urgences des peuples autochtones dans l'Arctique**

---

Grand Chef Derek Fox,  
Nation Nishnawbe Aski

**Le 7 juin 2022**



Nation Nishnawbe Aski

ᐱᐱᐱᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱ ᐱᐱᐱᐱᐱᐱ

## Table des matières

<b>À propos de la Nation Nishnawbe-Aski.....</b>	<b>7</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>7</b>
<b>1.Compétence de gestion des urgences sur les terres des Premières Nations.....</b>	<b>7</b>
1.1 Vue d'ensemble.....	7
1.2 Accords avec les Premières Nations.....	9
1.3 Recommandations.....	11
<b>2.Approche « tous risques » du Canada et types d'urgences .....</b>	<b>11</b>
2.1 Vue d'ensemble.....	11
2.2 Approche tous risques au Canada .....	11
2.2.1 Définition de l'approche tous risques.....	11
2.2.2 Définitions des termes « urgence » et « catastrophe » .....	12
2.3 Urgences sociales .....	13
2.4 Déclarations d'urgence .....	15
2.5 Recommandations .....	19
<b>3.Programme d'aide à la gestion des urgences .....</b>	<b>19</b>
3.1 Aperçu.....	19
3.2 Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (2017) .....	19
3.2.1 Réponse : part de l'Ontario du financement du Programme d'aide à la gestion des urgences .....	20
3.2.2 Reconstruire en mieux .....	21
3.2.3 Conclusions de l'Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences	23
3.2.1. Recommandations.....	24
<b>4.Mesure de l'éloignement des Premières Nations en Ontario.....</b>	<b>24</b>
4.1 Différentes approches en matière d'éloignement .....	24
4.2 Problèmes liés aux anciennes définitions de l'éloignement .....	26
4.3 Indice d'éloignement.....	26
4.4 Conclusion.....	26
4.5 Recommandations .....	27
<b>5.Rôle de l'Ontario dans la gestion des situations d'urgence.....</b>	<b>27</b>
5.1 Aperçu.....	27
5.2 Système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario .....	28
5.2.1 Rôle des municipalités.....	28
5.2.2 Collectivités d'accueil et évacuations .....	30
5.2.3 Gestion des situations d'urgence Ontario et Centre provincial des opérations	



d'urgence..... 32

5.2.4 Système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario – 2017 à 2020.... 34

**6. Résumé ..... 35**



## À propos de la Nation Nishnawbe-Aski

La Nation Nishnawbe-Aski (la Nation), établie en 1973, était connue au départ sous le nom de Grand conseil du Traité n° 9 jusqu'en 1983. En 1977, celui-ci a fait une déclaration publique de nos droits et principes, la Declaration of Nishnawbe-Aski (The People and the Land).

Le territoire de la Nation couvre celui du Traité de la baie James (n° 9) et de la portion ontarienne du Traité n° 5, ce qui représente une masse terrestre englobant les deux tiers de la province de l'Ontario et une superficie de 210 000 milles carrés. Quatre langues traditionnelles sont parlées sur le territoire : l'oji-cri à l'ouest, l'ojibwé au centre-sud, le cri et l'algonquin à l'est.

La Nation représente 49 Premières Nations dont la population totale (dans les réserves et hors réserve) est d'environ 45 000 personnes regroupées par conseil tribal. Six de nos Nations membres ne sont pas affiliées à un conseil tribal particulier.

### Résumé

Les faiblesses et les lacunes dans la gestion des urgences pour les collectivités des Premières Nations constituent un sujet très préoccupant dans la province de l'Ontario. L'absence d'un accord tripartite a conduit à une mise en œuvre inefficace de l'« approche tous risques » du Canada, en plus d'entraver l'établissement de partenariats véritables entre les Premières Nations, le gouvernement fédéral et la province.

La distinction imprécise entre « urgence » et « catastrophe » a également contribué à freiner la progression de la gestion globale et exhaustive des urgences pour les Premières Nations de l'Ontario. Par conséquent, les piliers de la gestion des urgences continuent d'être considérés individuellement les uns des autres plutôt qu'à travers le prisme du cycle des catastrophes.

Une analyse approfondie de l'interaction entre l'éloignement et la gestion des situations d'urgence, en plus des considérations véritables d'autres modèles de prestation de services, est essentielle à la progression et à l'avancement de la gestion des urgences des Premières Nations en Ontario. L'établissement d'un système de gestion des urgences propre aux réserves et à la culture des Premières Nations est nécessaire à la bonne gestion des urgences pour les Premières Nations à l'avenir.

## 1. Compétence de gestion des urgences sur les terres des Premières Nations

### 1.1 Vue d'ensemble

La *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>1</sup> ne classe pas la gestion des urgences dans une rubrique de compétence législative particulière. Comme la gestion des urgences présente de nombreux attributs provinciaux, la compétence est généralement confiée à la province<sup>2</sup>. Par ailleurs, la compétence provinciale peut comprendre les urgences liées à la propriété<sup>3</sup> ou à la santé<sup>4</sup>. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose que le gouvernement fédéral a une compétence exclusive sur « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». Dans un rapport de 2015 à la Bibliothèque du Parlement, le rôle du gouvernement fédéral était décrit comme suit :

<sup>1</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict, ch. 3 (R.-U.), reproduite dans LRC 1985, appendice II, n° 5 (*Loi constitutionnelle de 1867*).

<sup>2</sup> Jocelyn Stacey, « Vulnerability, Canadian Disaster Law, and the Beast » (2018), *Alberta Law Review*, vol. 55, no 4, p. 853-864, [Canadian Disaster Law] citant la *Loi constitutionnelle de 1867, paragraphes 92(8), (13) et (16)*; Brittany Collier, « Gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations » (9 novembre 2015), publication n° 2015-58-F, page 2, <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2015-58-f.pdf>>. [Rapport de la Bibliothèque du Parlement sur la gestion des urgences]

<sup>3</sup> Aux termes du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

<sup>4</sup> Colleen Flood et coll., « Federalism and Health Care in Canada: A Troubled Romance? » (2017), document de travail <[https://digitalcommons.schulichlaw.dal.ca/working\\_papers/17](https://digitalcommons.schulichlaw.dal.ca/working_papers/17)>. [Federalism and Health Care]



Son [Sécurité publique Canada] domaine de compétence s'étendait autrefois aux réserves des Premières Nations, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Conformément à la *Loi sur la gestion des urgences*, Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) et Santé Canada ont tous deux mentionné la gestion des urgences dans les réserves parmi les risques liés à leurs responsabilités ministérielles<sup>5</sup>.

Une différence essentielle entre une municipalité et une réserve aux termes de la *Loi sur les Indiens* veut qu'une municipalité soit une création de la loi provinciale et tire tous ses pouvoirs de la loi provinciale<sup>6</sup>. La *Loi sur les Indiens* définit différemment les Premières Nations :

S'il est vrai que les Premières Nations ne doivent pas leur existence à la *Loi sur les Indiens* ni à quelque autre loi et qu'une bande indienne est davantage qu'une création de la loi, elles constituent néanmoins des entités qui, comme les bandes et les conseils, sont régies par la *Loi sur les Indiens* et exercent des pouvoirs conformément à cette *Loi*<sup>7</sup>.

La distinction au chapitre de la compétence revêt de l'importance, car les lois sur la gestion des urgences applicables aux municipalités de l'Ontario ne s'appliquent pas aux Premières Nations<sup>8</sup>. En Ontario, la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* énonce les exigences en gestion des situations d'urgence auxquelles une municipalité doit se conformer : elle vise les municipalités et ne mentionne pas les réserves des Premières Nations. Par conséquent, les Premières Nations ne sont pas protégées par ce champ de compétence provinciale, ce qui a fait l'objet de discussions au regard de la pandémie de COVID-19 :

Bien qu'il existe des possibilités d'intervention en cas d'urgence de la part des gouvernements fédéral et provincial, la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario et la *Loi fédérale sur les mesures d'urgence* n'accordent pas proprement d'aide financière fédérale aux collectivités des Premières Nations lorsqu'elles déclarent un état d'urgence. Autrement dit, même dans le contexte d'une pandémie ou d'une urgence de même ampleur, le droit canadien n'inclut pas expressément la compétence des peuples autochtones, malgré l'obligation constitutionnelle de le faire en vertu des traités et des lois constitutionnelles de 1867 et 1982. Ainsi, il revient aux Premières Nations d'assurer le leadership sans disposer d'une pleine compétence reconnue par la Constitution, vu l'occupation du champ législatif par les gouvernements fédéral et provinciaux et leur contrôle sur les ressources financières et autres des Premières Nations<sup>9</sup>. [C'est nous qui soulignons]

Ce concept est une considération importante à l'avenir. Il faut tenir compte des événements dans le contexte de la santé qui a conduit au « principe de Jordan ». Comme pour la gestion des urgences, la compétence en matière de soins de santé à l'endroit des Premières Nations est compliquée et ne correspond à aucune rubrique de compétence, où que ce soit :

La *Loi constitutionnelle de 1867* ne précise pas si les soins de santé relèvent de la compétence du gouvernement fédéral ou des provinces. Le paragraphe 92(7) est la seule disposition de la Constitution qui définit explicitement un domaine des soins de santé comme une question provinciale, mais elle se limite à l'« administration des hôpitaux ». Néanmoins, par l'entremise de l'interprétation judiciaire, les soins de santé ont principalement (mais pas exclusivement) été attribués à la compétence provinciale. Comme l'indique l'arrêt *R. c. Schneider*, « le point de vue selon laquelle la compétence générale en matière de santé appartient aux provinces [...] s'est imposé et n'est pas [...] sérieusement contesté ». Cependant, la question de la santé des Autochtones est encore plus compliquée, car le paragraphe 91(24) attribue les « Indiens » à la compétence fédérale. Ainsi, même si les deux ordres de gouvernement peuvent fournir des soins de santé aux peuples autochtones, il reste à déterminer si l'un ou l'autre ordre de gouvernement

<sup>5</sup> Rapport de la Bibliothèque du Parlement sur la gestion des urgences, *supra* note 2, p. 3.

<sup>6</sup> *R. c. Greenbaum*, 1993 CanLII 166 (CSC), [1993] 1 RCS 674.

<sup>7</sup> *Canada (Procureur général) c. Nation Munsee-Delaware*, 2015 FC 366, par. 51.

<sup>8</sup> Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence, Plan provincial d'intervention en cas d'urgence 2019, Ministère du Solliciteur général, Toronto, , 2019, p. 13,

<<https://files.ontario.ca/books/solgen-emo-provincial-emergency-response-plan-2019-fr-2021-12-13.pdf>>. [Plan de gestion des urgences 2019]

<sup>9</sup> Colleen M. Flood et coll., *Vulnerable: The Law, Policy and Ethics of COVID-19*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2020, p. 58, [https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/40726/4/9780776636429\\_WEB.pdf](https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/40726/4/9780776636429_WEB.pdf) [TRADUCTION].





*doit* le faire. Le fait que dans le domaine de la santé des Autochtones, les deux ordres de gouvernement ont cherché à éviter plutôt qu'à assumer leurs responsabilités en dit long<sup>10</sup>.

Le même type de remise en question des compétences et de manque de coordination entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial pourrait nuire à la prestation de services aux Premières Nations dans le contexte de la gestion des urgences<sup>11</sup>. Cependant, un rapport de novembre 2020 du Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario a indiqué ce qui suit :

L'intervention des collectivités des Premières Nations aux prises avec des situations d'urgence représente un secteur pour lequel la province, et non les municipalités, est responsable de la gestion des urgences. La province assume cette responsabilité au nom du gouvernement fédéral en vertu d'une entente de financement avec elle<sup>12</sup>.

Comme l'Ontario a assumé la responsabilité de la gestion des situations d'urgence pour les Premières Nations, il ne devrait pas y avoir de problèmes dans ce contexte de compétence. Cet arrangement suscite cependant un risque omniprésent de provoquer des litiges sur les compétences selon la nature de l'urgence. Il conviendra donc d'établir des directives claires sur la gestion de toutes les urgences, quelle que soit leur nature (sanitaire ou autre).

## 1.2 Accords avec les Premières Nations

En 2018, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord a publié un rapport intitulé « Naître des cendres : Réinventer la sécurité-incendie et la gestion des urgences dans les collectivités autochtones » dans lequel il a passé en revue les pratiques de gestion des urgences pour les collectivités autochtones au Canada<sup>13</sup>. Le rapport du Comité explique comment, en 2014, le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité de tous les coûts liés aux situations d'urgence dans les réserves<sup>14</sup>.

Le gouvernement fédéral conclura désormais des accords de financement dans le cadre desquels il remboursera les organismes provinciaux ou tiers qui fournissent des services d'aide à la gestion des urgences sur les terres des Premières Nations<sup>15</sup>. À l'heure actuelle, l'Ontario en a conclu un avec le gouvernement fédéral pour intervenir en cas d'urgence au nom de celui-ci<sup>16</sup>.

Dans son rapport, le Comité a insisté sur l'importance des accords tripartites entre les Premières Nations, les provinces et le gouvernement fédéral pour les activités de gestion des urgences<sup>17</sup>. Il a expliqué que les accords tripartites revêtent de l'importance parce qu'ils précisent les diverses fonctions et attributions des intervenants dans les activités de gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations<sup>18</sup>.

Une caractéristique nécessaire des accords tripartites recommandés consiste à promouvoir des « partenariats égaux » entre les Premières Nations, les provinces et le gouvernement fédéral<sup>19</sup>. Dans le rapport du Comité, il y est également souligné qu'il n'existe pas d'accords tripartites en Ontario pour la gestion des situations d'urgence des Premières Nations<sup>20</sup>.

---

<sup>10</sup> Federalism and Health Care, *supra* note 4, p. 15 [TRADUCTION].

<sup>11</sup> Le principe de Jordan a permis de conceptualiser les problèmes bureaucratiques de financement créés lorsque le champ de compétence est mal défini. L'administration sanitaire peut être analogue à la gestion des urgences.

<sup>12</sup> Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Préparation et gestion en lien avec la COVID-19 : Rapport spécial sur la gestion des situations d'urgence en Ontario – Intervention contre la pandémie*, Toronto, Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, 2020, p. 13, <[https://www.auditor.on.ca/fr/content/fr/specialreports/specialreports/COVID-19\\_ch1EMO\\_fr20.pdf](https://www.auditor.on.ca/fr/content/fr/specialreports/specialreports/COVID-19_ch1EMO_fr20.pdf)>. [Rapport du BVG de 2020]

<sup>13</sup> Canada, Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, *Naître des cendres : Réinventer la sécurité-incendie et la gestion des urgences dans les collectivités autochtones*, juin 2018, p. 11 (Présidente : MaryAnn Mihychuk), <<https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/INAN/Reports/RP9990811/inanrp15/inanrp15-f.pdf>>. [Rapport du Comité]

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 11.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>16</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 13.

<sup>17</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 13-14.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 12-13.



En 1997, la First Nation Provincial Territorial Organization Nishnawbe Aski Nation (NAN), l'Ontario et le gouvernement fédéral ont signé un « protocole d'entente » (Protocole d'entente de la Nation)<sup>21</sup>, qui vise notamment à

préciser et simplifier les fonctions et attributions de tous les ministères et autres organismes gouvernementaux qui fournissent ou peuvent fournir une aide d'urgence aux Premières Nations, aux territoires et aux terres traditionnelles de la Nation<sup>22</sup>.

Un autre objectif consiste à traiter les questions décrites dans l'annexe A du Protocole d'entente de la Nation, qui concernent principalement les évacuations<sup>23</sup>. L'un des principaux objectifs du Protocole d'entente de la Nation porte sur la gestion des urgences en cas de feux de forêt et d'inondations<sup>24</sup>, bien que l'article 3.2 cherche à préciser et à simplifier les fonctions de tous les intervenants « qui fournissent ou peuvent fournir une aide d'urgence » sur le territoire de la Nation<sup>25</sup>.

Le « Plan provincial d'intervention en cas d'urgence 2008 de l'Ontario » (le Plan provincial de 2008) a inscrit le Protocole d'entente de la Nation comme autorité compétente en vertu de l'alinéa 1.3.1d)<sup>26</sup>. Le Protocole d'entente de la Nation est décrit dans le Plan provincial 2008 comme suit :

Il s'agit d'un protocole entre la Nation Nishnawbe-Aski (NNA), l'AINC et le gouvernement de l'Ontario, par lequel la NNA est responsable de sa préparation, de la planification et de l'évacuation en cas d'urgence; le gouvernement fédéral fournit l'aide et le financement, et la province de l'Ontario, par l'intermédiaire de Gestion des situations d'urgence Ontario (GSUO), s'occupe de la coordination avec les ministères provinciaux<sup>27</sup>.

L'Ontario a mis à jour son plan d'intervention en 2019, ce qui a donné lieu au « Plan provincial d'intervention en cas d'urgence 2019 » (Plan provincial de 2019)<sup>28</sup>. Il n'y a aucune mention du Protocole d'entente de la Nation ni des accords avec d'autres Premières Nations. Il y a eu lieu de se demander pourquoi le Plan provincial de 2008 inclut le Protocole d'entente de la Nation, mais pas le Plan provincial 2019.

La Nation n'a pas accepté d'annuler le Protocole d'entente de la Nation; c'est donc dire que l'Ontario a choisi de l'exclure unilatéralement lors de la mise à jour de son Plan provincial d'intervention en cas d'urgence. De plus, toutes les mentions d'accords relatifs aux Premières Nations dans le Plan provincial de 2019 ne font référence qu'aux accords bilatéraux entre l'Ontario et le Canada<sup>29</sup>, ce qui suggère un effort manifeste d'exclure les partenaires des Premières Nations.

Le recours à des accords bilatéraux va à l'encontre de la recommandation clairement formulée en 2018 dans le rapport du Comité selon laquelle les Premières Nations forment des « partenariats égalitaires » avec la province et Services aux Autochtones Canada (SAC) pour travailler de concert par l'entremise d'accords trilatéraux<sup>30</sup>. Depuis l'abandon Protocole d'entente de la Nation décidé unilatéralement, les deux gouvernements s'éloignent manifestement du concept de partenariats égalitaires avec les Premières Nations, comme il a été recommandé dans le rapport du Comité.

---

<sup>21</sup> Annexe A [Protocole d'entente de la Nation].

<sup>22</sup> Annexe A, p. 5, art. 3.2 [TRADUCTION].

<sup>23</sup> Annexe A, p. 5, art. 3.3.

<sup>24</sup> Annexe A, p. 3-4.

<sup>25</sup> Annexe A, p. 5, art. 3.2.

<sup>26</sup> Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Plan d'intervention en cas d'urgence de l'Ontario 2008*, Toronto, 2008, <[https://web.archive.org/web/20160402095231/http://emergencymanagementontario.ca/french/emcommunity/response\\_resources/plans/provincial\\_emergency\\_response\\_plan\\_fr.html](https://web.archive.org/web/20160402095231/http://emergencymanagementontario.ca/french/emcommunity/response_resources/plans/provincial_emergency_response_plan_fr.html)>. [Plan de gestion des urgences 2008]

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Plan provincial 2019, *supra* note 8.

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 41, 51, 65 et 103.

<sup>30</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 13.



### 1.3 Recommandations

- Établir des accords tripartites avec les dirigeants des Premières Nations, les organismes provinciaux et territoriaux ou les conseils tribaux afin d'assurer un partenariat égalitaire entre les Premières Nations, la province et le gouvernement fédéral.
- Établir des rôles bien définis pour le gouvernement fédéral, la province et les Premières Nations dans l'accord tripartite.

## **2. Approche « tous risques » du Canada et types d'urgences**

### 2.1 Vue d'ensemble

Le Canada utilise l'approche des quatre piliers pour la gestion des urgences, en l'occurrence :

1. Prévention et atténuation,
2. Préparation,
3. Intervention,
4. Rétablissement<sup>31</sup>.

En Ontario, le premier pilier est divisé en deux piliers distincts, ce qui en fait une approche à cinq piliers<sup>32</sup>. Cette distinction n'a pas d'incidence importante, puisque la prévention et l'atténuation existent toujours dans les deux modèles.

Le Programme d'aide à la gestion des urgences (le Programme) utilise les quatre piliers pour répartir son financement<sup>33</sup>. Puisque les Premières Nations sont financées par le Programme et que le gouvernement fédéral utilise quatre piliers de manière uniforme<sup>34</sup>, le présent rapport utilisera quatre piliers dans ses analyses.

La conceptualisation des urgences et des catastrophes constituée des catégories énumérées ci-dessus est représentative de la documentation sur les catastrophes et les urgences, sans compter qu'on y fait référence en tant que « cycle » de la gestion des urgences<sup>35</sup>. Ce qui est important pour l'analyse, c'est que les piliers de l'intervention et du rétablissement sont généralement déclenchés par une situation d'urgence, tandis que les piliers de la prévention et de l'atténuation ainsi que de la préparation « soulignent l'importance de planifier en vue de toute situation d'urgence afin de cerner les risques et les aléas, de même que les mesures préventives qui peuvent être prises afin de réduire les conséquences d'urgences potentielles<sup>36</sup> ».

### 2.2 Approche tous risques au Canada

#### **2.2.1 Définition de l'approche tous risques**

Le Canada emploie une « approche tous risques » pour répondre aux urgences<sup>37</sup>. Cette approche est décrite ci-dessous :

Une approche tous risques en matière de gestion des urgences tient compte du fait que celles-ci peuvent être provoquées par la nature, l'être humain ou les deux. L'approche adoptée

---

<sup>31</sup> Ministres responsables de la sécurité civile, *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Ottawa, Sécurité publique Canada, 2017), p. 7-8, <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk-fr.pdf>>. [Cadre de sécurité civile pour le Canada]

<sup>32</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 10.

<sup>33</sup> Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation, *Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences : Rapport définitif*, Ottawa, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2017, numéro de projet : 1570-7/16 122, <[https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/ev\\_eema\\_1521732392261\\_fra.pdf](https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/ev_eema_1521732392261_fra.pdf)>. [Évaluation du Programme]

<sup>34</sup> Rapport de la Bibliothèque du Parlement sur la gestion des urgences, *supra* note 2, p. 2.

<sup>35</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, p. 863-864.

<sup>36</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 30.

<sup>37</sup> Cadre de sécurité civile pour le Canada, *supra* note 31, p. 11.



comporte quatre dimensions interdépendantes qui peuvent s'appliquer à toute urgence, réelle ou potentielle : prévention et atténuation, préparation, intervention et rétablissement. Ces quatre dimensions sous-tendent les activités de gestion des urgences partout au Canada, y compris dans les réserves des Premières Nations<sup>38</sup>.

L'approche tous risques vise à minimiser la création de distinctions arbitraires et inutiles entre les types d'urgences. La raison d'être d'une approche tous risques est « que les actions nécessaires pour atténuer les effets des urgences sont essentiellement les mêmes, déduction faite de la nature de l'événement<sup>39</sup> ». Le cadre de sécurité civile pour le Canada de 2017 (le Cadre) traite particulièrement du fait que les dangers peuvent être d'origine naturelle ou humaine<sup>40</sup>.

### **2.2.2 Définitions des termes « urgence » et « catastrophe »**

Dans la publication « Gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations » publiée en 2015, on reprend la définition du terme « catastrophe », énoncée dans la Base de données canadienne sur les catastrophes :

[p]hénomène, principalement de nature sociale, qui se produit lorsque la manifestation d'un aléa affecte une collectivité vulnérable d'une façon telle que ses capacités de faire face à la situation sont dépassées et la sécurité, la santé, le bien-être, les biens et l'environnement de la population peuvent être sérieusement altérés.

Actuellement, la Base de données canadienne sur les catastrophes (la Base de données) reprend à son tour la définition d'une catastrophe énoncée dans la version 2017 du Cadre. Vous trouverez ci-dessous les définitions de catastrophe et d'urgence du Cadre :

#### **Catastrophe**

Phénomène, principalement de nature sociale, qui se produit lorsque la manifestation d'un aléa affecte une collectivité vulnérable d'une façon telle que ses capacités de faire face à la situation sont dépassées et la sécurité, la santé, le bien-être, les biens et l'environnement de la population peuvent être sérieusement altérés. Cette situation peut être provoquée par un phénomène naturel d'origine géophysique ou biologique ou découler d'une erreur ou d'une action humaine, intentionnelle ou non, comme des pannes technologiques, des accidents ou des actes terroristes.

#### **Urgence**

Situation présente ou imminente requérant des actions rapides et coordonnées touchant des personnes ou des biens, pour protéger la santé, la sécurité et le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens ou à l'environnement<sup>41</sup>.

La définition de catastrophe a changé entre 2015 et 2017 dans la Base de données. Elle comprend maintenant les actions ou les erreurs humaines (bien que la définition de catastrophe soit identique dans les deuxième et troisième éditions du document « Un cadre de sécurité civile pour le Canada<sup>42</sup> »). La différence fondamentale entre ces deux définitions tient à ce que les catastrophes portent sur l'ampleur des dommages (c'est-à-dire la « capacité de faire face à la situation »), tandis que les urgences portent sur la soudaineté de l'événement et la nécessité d'une intervention gouvernementale<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Rapport de la Bibliothèque du Parlement sur la gestion des urgences, *supra* note 2, p. 2.

<sup>39</sup> Sécurité publique Canada, *Guide pour la planification de la gestion des urgences 2010-2011*, Ottawa, Sécurité publique Canada, 2010, à la page 66, <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-pnnng/mrgnc-mngmnt-pnnng-fra.pdf>>. [Guide de planification de la gestion des urgences 2010]

<sup>40</sup> Pour une liste non exhaustive des risques, consulter : Cadre de sécurité civile pour le Canada, *supra* note 31, p. 11-12.

<sup>41</sup> Cadre de sécurité civile pour le Canada, *supra* note 31, p.21 et 23.

<sup>42</sup> Ministres responsables de la gestion des urgences, *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Ottawa, Sécurité publique Canada, 2011, p. 14, <[www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-frmrwk/mrgnc-mngmnt-frmrwk-eng.pdf](http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-frmrwk/mrgnc-mngmnt-frmrwk-eng.pdf)>; Cadre de sécurité civile pour le Canada, *supra* note 31, p. 21.

<sup>43</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, note de bas de page 9.



Puisque les catastrophes se concentrent sur l'ampleur des dommages, les entrées dans la Base de données ont des seuils. Les critères relatifs au nombre de personnes touchées pour constituer une catastrophe sont les suivants :

- dix personnes ou plus ont été tuées;
- cent personnes ou plus ont été touchées, blessées, infectées, évacuées ou se sont trouvées sans logement;
- une demande d'aide a été effectuée à l'échelle nationale ou internationale;
- la catastrophe revêt une importance historique;
- les dommages ou l'interruption des processus normaux étaient tels que la collectivité touchée n'a pu se rétablir seule<sup>44</sup>.

Il est intéressant de noter que la définition du terme « urgence » énoncée dans la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario est presque la même que la définition de « catastrophe » dans le Cadre, en ce sens qu'on met l'accent sur l'ampleur des dommages. La définition du terme « urgence » est la suivante :

(1) [...] « situation d'urgence » Situation ou situation imminente dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens et qui est due à un fléau de la nature, à une maladie ou autre risque pour la santé, à un accident ou à un acte intentionnel ou autre. (« emergency »)<sup>45</sup>.

### 2.3 Urgences sociales

Pour les Premières Nations en Ontario, il existe une catégorie distincte d'« urgences sociales » qui déclenchent certaines interventions des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Le Conseil Mushkegowuk a pris l'initiative de créer un protocole d'« urgences sociales ». Dans le rapport annuel de 2016-2017 de l'Ontario, les activités liées à un « protocole d'urgence sociale » autonome sont résumées comme suit :

Le MRAR a lancé la phase I du plan d'action sur les urgences sociales en collaboration avec les partenaires des Premières Nations, le gouvernement fédéral et les ministères ontariens. Une série de deux groupes de discussion, formés notamment de participants des Premières Nations du Nord et de collectivités éloignées, a eu lieu pour concevoir les questions, le contexte et les solutions possibles. De plus, on a commencé la rédaction d'un protocole conclu entre le Canada, l'Ontario et les dirigeants des Premières Nations énonçant l'engagement pris par les parties pour solidifier les interventions continues en cas d'urgence sociale<sup>46</sup>.

En 2017, la phase 2 du plan d'action sur les urgences sociales a été mise en œuvre, ce qui comprenait un sommet des intervenants des Premières Nations<sup>47</sup>.

La définition d'« urgence sociale » dans le *Nishnawbe Aski Nation Guide for Responding to Social Emergencies* est la suivante :

Un événement ou une situation comporte un risque pour la santé ou la vie humaine, le bien-être mental ou encore le tissu social et le bien-être de la collectivité. Il dépasse les ressources et les capacités d'une collectivité en plus d'exiger une réponse et un soutien immédiats des gouvernements, des organismes externes et des fournisseurs de services<sup>48</sup>.

Curieusement, une version antérieure de cette définition a été présentée en mars 2017 lors d'un « sommet sur les urgences sociales ». Cette définition excluait expressément les catastrophes naturelles nécessitant une évacuation :

<sup>44</sup> Base de données canadienne sur les catastrophes (19 septembre 2019), <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/cndn-dsstr-dtbs/index-fr.aspx>>.

<sup>45</sup> *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, ch. E.9, art. 1 [LPCGSU]

<sup>46</sup> Ontario, *Rapport annuel 2016-2017*, Toronto, Ministère des relations avec les Autochtones et de la Réconciliation, 2017, <<https://www.ontario.ca/fr/page/publication-de-plans-dactivite-et-rapports-annuels-de-2017-2018-ministere-des-affaires-autochtones>>.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Nishnawbe Aski Nation First Nations Guide for Responding to Social Emergencies*, document de travail [TRADUCTION].



Un événement ou une situation, **à l'exception des catastrophes naturelles nécessitant l'évacuation de la collectivité**, qui dépasse les ressources et les capacités d'une collectivité et exige la réponse et le soutien immédiats d'organismes et de fournisseurs de services externes<sup>49</sup>. [C'est nous qui soulignons.]

Il est difficile d'expliquer pourquoi il existe une définition distincte de l'urgence sociale. En effet, la plupart des administrations au Canada n'utilisent pas le terme « urgence sociale<sup>50</sup> », peu de documentation traite de la nature exacte d'une urgence sociale et de sa distinction des autres urgences<sup>51</sup>. D'après le projet de définition du terme « urgence sociale » ci-dessus, l'urgence sociale englobe probablement les urgences qui ne relèvent pas d'un risque naturel nécessitant une évacuation. Le problème de cette définition est que toutes les urgences sociales devraient être classées comme des catastrophes dans le Cadre de sécurité civile pour le Canada, puisque le seuil d'une urgence sociale et d'une catastrophe est l'incapacité à faire face à un événement d'urgence. Autrement dit, toutes les urgences sociales sont des catastrophes, et toutes les catastrophes sont des urgences sociales.

À l'heure actuelle, aucun financement n'est réservé aux urgences sociales. Ainsi, chaque fois qu'un risque d'urgence est qualifié d'urgence sociale, ce risque d'urgence déclenche un processus dépourvu de certitude financière. Les risques d'urgence qui ne sont pas qualifiés d'urgences sociales sont financés par le Programme d'aide à la gestion des urgences du gouvernement fédéral, puisque le gouvernement fédéral rembourse les coûts engagés dans le cadre des risques d'urgence<sup>52</sup>. Ainsi est créée une situation absurde : dans l'éventualité d'un événement qui dépasse la capacité d'une collectivité à y faire face, mais qu'il est qualifié d'urgence sociale, il n'y a pas de volet de financement réservé dans le cadre duquel une demande est présentée, ni de structure d'assistance garantie.

À l'inverse, si ce même événement est qualifié de catastrophe, le financement du Programme d'aide à la gestion des urgences et l'assistance connexe sont disponibles. Comme toutes les urgences sociales sont des catastrophes, la création d'un protocole distinct pour les urgences sociales constitue une bifurcation inutile des procédures. L'issue est la même pour les deux éventualités : la capacité de la collectivité à composer avec la situation est dépassée. En raison de cette bifurcation, si le gouvernement fédéral ne veut pas financer une catastrophe, il peut la qualifier d'urgence sociale et se soustraire à la responsabilité de fournir une aide pour cette catastrophe.

---

<sup>49</sup> Jody Porter, « First Nations Say Suicide Crisis Requires Same Response as Natural Disasters - 'Social Emergencies Summit' Aims to Create Template for Government Response in First Nations », *CBC*, 24 mars 2017, <[www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/social-emergencies-summit-1.4038363](http://www.cbc.ca/news/canada/thunder-bay/social-emergencies-summit-1.4038363)> [TRADUCTION].

<sup>50</sup> En 2011, la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador a publié un rapport intitulé « Implementation Evaluation of the First-Line Social Services Pilot Project in Four Quebec First Nations Communities ». Le présent rapport utilise le terme « urgence sociale » tout au long de son élaboration, mais il se rapporte principalement à la protection de l'enfance. Le terme « urgence sociale » est fréquemment confondu et utilisé de manière interchangeable avec le terme « crise » dans ce document : Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, *Évaluation de l'implantation des services sociaux de première ligne dans quatre communautés des Premières Nations du Québec*, Wendake, 2011, <<https://files.cssspnql.com/index.php/s/rgNpLt8DQakpA0y>>; la Croix-Rouge du Manitoba a également utilisé ce terme en août 2020 : Croix-Rouge, *Supporting Communities Facing Social Emergencies* (20 août 2020), <<https://www.redcross.ca/in-your-community/manitoba/manitoba-news-and-stories/supporting-communities-facing-social-emergencies>>.

<sup>51</sup> Le Centre local de services communautaires du Québec utilise le terme « urgence sociale » depuis au moins la fin des années 1970. « Urgence sociale » se traduit par « social emergency », ce qui a peut-être ou non influencé le concept d'« urgences sociales » en Ontario. Une analyse documentaire de 1988 sur les définitions de l'« urgence sociale » montre des similitudes entre ce qu'est une « urgence sociale » en Ontario et ce qu'était une « urgence sociale » dans les années 1980 : Rachel Lépin et coll., *Pour les CLSC de la région des Laurentides et de Lanaudière : un système d'urgences sociales régional et décentralisé*, Québec, Université Laval, 1988, p. 15-16, <[www.santecom.qc.ca/Bibliothequevirtuelle/santecom/35567000020716.pdf](http://www.santecom.qc.ca/Bibliothequevirtuelle/santecom/35567000020716.pdf)>.

<sup>52</sup> Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, *supra* note 13, p. 11.



Il existe deux options pour s'attaquer à ce problème. La première option consiste à supprimer la distinction d'urgence sociale et à la réintégrer dans la structure normale de gestion des urgences. La deuxième option consiste à garantir un financement et aide pour les urgences sociales. Sans certitude financière, la distinction entre les urgences sociales reste inutile et potentiellement nuisible à l'intervention face aux risques d'urgence. Il est important de noter que l'ajout d'un protocole distinct pour les urgences sociales dans le système habituel de gestion des urgences va à l'encontre de l'approche tous risques décrite plus haut.

Le fondement de l'approche tous risques veut que « les actions nécessaires pour atténuer les effets des urgences sont essentiellement les mêmes, déduction faite de la nature de l'événement<sup>53</sup> ». La nature de l'événement importe moins que l'intervention réelle à l'événement. La création d'un protocole d'urgences sociales pourrait créer des distinctions possiblement arbitraires entre les risques d'urgence. L'adhésion à l'approche tous risques permettrait de limiter ces distinctions et de réintégrer les urgences sociales dans le système fédéral de gestion des urgences financé par le Programme d'aide à la gestion des urgences.

## 2.4 Déclarations d'urgence

Les déclarations d'urgence pour les municipalités et les provinces sont utilisées pour accorder des pouvoirs juridiques extraordinaires en dehors des pouvoirs normaux conférés par la loi. Le processus est décrit comme suit :

Le droit relatif aux catastrophes présente deux caractéristiques essentielles pour chaque ordre de gouvernement : 1) le pouvoir législatif de déclarer un état d'urgence; 2) les pouvoirs spéciaux délégués pour intervenir en cas d'urgence. Ces caractéristiques rendent opérationnelle l'approche « de permutation » des catastrophes [...] c'est-à-dire que ces pouvoirs spéciaux s'appliquent pendant l'état d'urgence, contrairement aux exigences législatives ordinaires qui s'appliquent en tout autre temps<sup>54</sup>.

Les mécanismes de l'Ontario pour déclarer une situation d'urgence sont énoncés dans les articles 4 et 7.0.1 de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. L'article 4 porte sur le pouvoir d'une municipalité à déclarer une situation d'urgence, tandis que l'article 7.0.1 porte sur le pouvoir de la province à en déclarer une. Aux fins du présent rapport, l'article 4 de la *Loi* servira dans l'analyse des compétences en cas d'urgence, puisque le cadre législatif de l'Ontario visant les municipalités sera utilisé comme analogue au cadre législatif qui régit les réserves des Premières Nations.

L'article 3 de la *Loi* exige qu'une municipalité dispose d'un plan d'urgence. Le *Règlement de l'Ontario 380/04 : NORMES* décrit les exigences particulières de ce plan d'urgence. L'article 4 de la *Loi* permet de mettre en œuvre ce plan d'urgence par la déclaration d'une situation d'urgence. Le paragraphe 4(1) de la *Loi* permet au chef d'un conseil municipal de « prendre toute mesure et donner tout ordre, non contraires à la loi et qu'il juge nécessaires, pour mettre en œuvre le plan de mesures d'urgence de la municipalité et pour protéger les biens, la santé, la sécurité et le bien-être des habitants de la zone de crise ».

Il est important de penser à l'article 4 de la *Loi* à titre de système de « permutation » mentionné plus haut. L'objet du paragraphe 4(1) de la *Loi* consiste à habiliter le chef d'un conseil municipal à exercer des pouvoirs en dehors du processus décisionnel quotidien normal, si cet exercice n'est pas contraire à la loi. En dehors des situations d'urgence, un conseil municipal ne peut exercer ses pouvoirs que par l'entremise de règlements administratifs, conformément au paragraphe 5(3) de la *Loi sur les municipalités*<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Guide de planification de la gestion des urgences 2010, *supra* note 39.

<sup>54</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, p. 871 [TRADUCTION].

<sup>55</sup> *Loi de 2 001 sur les municipalités*, LO 2001, ch. 5.



Comme l'indique dans la section 1 du présent rapport, les municipalités sont des créations de la loi provinciale et existent uniquement dans le domaine de la compétence provinciale. Les réserves exercent leurs pouvoirs sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, une loi fédérale. La *Loi sur les Indiens* n'exige pas qu'une Première Nation ait un plan de gestion des urgences. Il n'y a pas non plus d'équivalent de l'article 4 de la Loi dans la *Loi sur les Indiens*; par conséquent, une Première Nation ne dispose d'aucun pouvoir juridique extraordinaire en cas d'urgence.

Les plans d'urgence dans les réserves ont une fonction différente de celle d'une municipalité. Il n'y a aucune obligation d'activer un plan d'urgence pour débloquer un financement ou des pouvoirs supplémentaires. Au contraire, une Première Nation « devrait activer son plan d'intervention d'urgence » comme première étape en cas de situation d'urgence admissible au Programme d'aide à la gestion des urgences<sup>56</sup>. Rien ne garantit qu'une Première Nation disposera d'un plan d'urgence ou aura la capacité d'en créer un.

Un rapport de 2017 sur le Programme d'aide à la gestion des urgences a fait la constatation suivante :

Plusieurs facteurs compliquent l'importance pour les collectivités des Premières Nations d'avoir des plans de préparation aux urgences à jour et testés. Premièrement, la plupart des collectivités ne possèdent pas la capacité ni le savoir-faire requis pour élaborer et gérer elles-mêmes leurs plans. En conséquence, bon nombre d'entre elles choisissent de confier à des experts-conseils la tâche d'élaborer des plans d'urgence et d'aider à les mettre en œuvre en leur nom.

Bien que plus efficace, cette méthode suppose habituellement la création de plans d'urgence qui ne sont pas explicitement adaptés aux besoins d'une collectivité. Deuxièmement, les évaluateurs ont appris des représentants de certaines collectivités qu'il faudrait désigner un coordonnateur de la gestion des urgences interne pour aider à créer et mettre à jour les plans.

Troisièmement, en l'absence d'une menace d'urgence imminente ou d'un danger connu, il semble y avoir un manque d'intérêt pour prendre des mesures de préparation.

Enfin, la plupart des membres des collectivités semblaient ne pas savoir vraiment qui était leur personne-ressource en cas d'urgence et qui était responsable de quoi lors d'une situation d'urgence<sup>57</sup>.

Dans son rapport, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord reconnaît également le manque de capacité à créer des plans d'urgence, de nombreux représentants des Premières Nations dénonçant le manque de financement pour les activités de préparation<sup>58</sup>. Le Comité a noté que les représentants des Premières Nations de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont indiqué le peu ou l'absence de fonds accordés à la création et à la mise en œuvre de plans d'urgence<sup>59</sup>. La différence fondamentale entre les municipalités et les Premières Nations tient au fait que la structure municipale exige un plan d'urgence pour donner les pouvoirs d'urgence, alors que les Premières Nations n'ont généralement pas de plan d'urgence au départ.

De plus, les plans d'urgence de certaines Premières Nations ne sont pas spécialement adaptés à leurs propres besoins, contrairement à la conclusion du rapport du Comité selon laquelle « [l]es communautés des Premières Nations sont les mieux placées pour identifier les risques auxquels elles font face<sup>60</sup> ». Si une Première Nation ne dispose pas de plan d'urgence adapté à ses besoins, il est possible que toutes

---

<sup>56</sup> Services aux Autochtones Canada, *Reconstruire en mieux : Guide stratégique du Programme d'aide à la gestion des urgences*, Ottawa, 2019, <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1534954506773/1535121720820>>. [Guide stratégique]

<sup>57</sup> Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences, *supra* note 33, p. 32.

<sup>58</sup> Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, *supra* note 13, p. 15.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 15. Il convient également de noter que l'Ontario First Nations Technical Services Corporation (OFNTSC) fournit des plans d'urgence aux Premières Nations. Il s'agit généralement de plans passe-partout sans la grande spécificité requise des plans d'urgence adaptés. L'OFNTSC propose également une éducation et une formation en gestion des urgences aux Premières Nations, qui posent problème : leurs offres s'appliquent davantage aux Premières Nations du sud de l'Ontario. Par conséquent, l'éducation, la formation et les plans d'urgence de l'OFNTSC sont déficients pour les Premières Nations éloignées [TRADUCTION].





les menaces ne soient pas correctement prises en compte dans son plan d'urgence et qu'on aboutisse à un plan déficient, à supposer qu'il en existe un.

Lorsqu'une situation d'urgence est jugée suffisamment importante pour un conseil de bande, celui-ci adopte souvent une résolution sur la situation d'urgence. En vertu du paragraphe 2(3) de la *Loi sur les Indiens*, les pouvoirs conférés à une bande sont régulièrement exercés lorsqu'une majorité d'électeurs consent à l'exercice de ce pouvoir<sup>61</sup>. Par ailleurs, les pouvoirs conférés à un conseil de bande sont exercés convenablement lorsqu'une majorité de conseillers de la bande consentent à l'exercice de ces pouvoirs lors d'une réunion dûment convoquée<sup>62</sup>.

Le *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens (Règlement sur le mode de procédure)* décrit le déroulement des réunions du conseil de bande et l'adoption de résolutions<sup>63</sup>. Toutes les résolutions du conseil de bande régies par le *Règlement sur le mode de procédure* doivent être adoptées par la majorité des conseillers<sup>64</sup> lorsque le quorum est atteint<sup>65</sup>.

Les résolutions du conseil de bande ont diverses utilités, notamment :

- déterminer les taux de location pour les propriétés sur les terres de réserve<sup>66</sup>;
- autoriser le transfert de fonds à partir d'un accord de règlement dans une fiducie<sup>67</sup>;
- énoncer des directives sur les modalités de garde d'enfants<sup>68</sup>;
- fournir une position pour la détermination de la peine dans une affaire criminelle<sup>69</sup>;
- retirer la police des terres de réserve<sup>70</sup>;
- viser d'autres objectifs précis et élargis.

En règle générale, une résolution du conseil de bande représente « un acte de l'administration de la Première Nation et se fait selon les principes de gouvernance traditionnelle ou ceux énoncés dans la *Loi sur les Indiens* qui exigent un quorum pour être adoptés. On peut être assuré qu'une résolution du conseil de bande représente la voix de la Première Nation<sup>71</sup> ».

Le Plan provincial de 2019 décrit comment une résolution du conseil de bande s'inscrit dans le plan de gestion des situations d'urgence de l'Ontario où :

[l]es communautés des Premières Nations peuvent déclarer une situation d'urgence, déclenchant ainsi l'application d'une entente bilatérale d'intervention en cas d'urgence entre l'Ontario et le Canada. Ce type de déclaration n'a aucun lien direct avec la loi provinciale ou fédérale. Services aux Autochtones Canada demande normalement en l'occurrence une résolution du conseil de bande, mais la déclaration peut se faire verbalement, en cas de panne de téléphonie ou d'électricité, en attendant la résolution<sup>72</sup>.

Sur cette base, le Plan provincial 2019 reste imprécis lorsqu'il indique que Services aux Autochtones exige généralement une résolution du conseil de bande pour « déclarer l'urgence ». L'adoption d'une résolution du conseil de bande ne dépend pas de l'approbation du Ministère. Selon une interprétation possible de ce passage, le Ministère en exige une pour financer les urgences, bien que le libellé ne le dise pas explicitement. Quoi qu'il en soit, les résolutions du conseil de bande servent généralement à

<sup>61</sup> *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, ch. I-5, art. 2(3)a).

<sup>62</sup> *Ibid.*, art. 2(3)b).

<sup>63</sup> *Règlement sur le mode de procédure au conseil des bandes d'Indiens*, C.R.C., ch. 950. [Règlement sur le mode de procédure]

<sup>64</sup> *Ibid.*, art. 18(1).

<sup>65</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>66</sup> *Canada c. Piot*, 2 019 CAF 53, par. 10.

<sup>67</sup> *Taylor et coll. c. Première Nation de Ginoogaming*, 2019 ONSC 328, par. 11.

<sup>68</sup> *M. M.-A., P. A., M. D. v A. D. c. E. L. c. Kuuwanimano Child and Family Services, Première Nation d'Attawapiskat*, 2020 ONSC 4597, par. 6; *J. E. O. c. M. D.*, 2020 ONSC 6106, par. 5.

<sup>69</sup> *R. c. Collins*, 2011 ONCA 182, par. 28.

<sup>70</sup> *R. c. Suggashie*, 2017 ONCJ 67, par. 11 citant *R. c. Conway* [2006] Q.J. No. 2015.

<sup>71</sup> *D. A. c. G. H. et Dilico Anishinabek Family Care*, 2021 ONCJ 95, par. 71 [TRADUCTION].

<sup>72</sup> Plan provincial de 2019, *supra* note 8, p. 65.



signaler les situations d'urgence et à autoriser une éventuelle mesure corrective par un conseil de bande. Enfin, si le Ministère exige une résolution du conseil de bande pour une raison particulière, une résolution du conseil de bande pourrait être utilisée pour répondre aux exigences formelles.

Il faut savoir l'importance de la permutation des pouvoirs extraordinaires dans un contexte municipal/provincial et dans celui des réserves pour comprendre les différences entre une réserve et une municipalité déclarant un état d'urgence. Une municipalité donne les pouvoirs en dehors du cadre normal de ses fonctions quotidiennes.

Quant à la réserve, elle ne dispose d'aucun pouvoir spécial lorsqu'elle déclare un état d'urgence, et cela ne débloquent pas automatiquement un quelconque financement supplémentaire<sup>73</sup>. Une résolution du conseil de bande indiquerait qu'il existe un risque d'urgence signalé par le chef et le conseil, et une déclaration d'état d'urgence serait être faite pour accroître la visibilité de cette question.

Cependant, la déclaration de l'état d'urgence dans une réserve a une fonction très différente de celle d'une municipalité. La raison la plus pressante de déclarer une urgence dans une réserve est sans doute de remplir une fonction plus politique que juridique afin qu'on puisse attirer l'attention sur les problèmes et en communiquera les mesures correctives possibles.

La différence entre les municipalités et les réserves s'explique par le fait que le cadre législatif des conseils de bande et celui des municipalités n'ont rien en commun pour ce qui est de l'intervention aux situations d'urgence. La création d'un mécanisme de permutation pour donner des pouvoirs juridiques extraordinaires aux conseils de bande est empêchée par la façon dont la *Loi sur les Indiens* donne l'autorité juridique aux conseils de bande. Par conséquent, il faudra modifier ce mécanisme pour tenir compte de la différence entre les réserves et les municipalités.

Notons à titre d'exemple de mécanisme de permutation pour les Premières Nations l'activation automatique du financement et de l'aide du Programme d'aide à la gestion des urgences pour une Première Nation dès que celle-ci déclare ses seuils d'urgence dépassés. Puisque les catastrophes sont axées sur la capacité de faire face à un risque d'urgence, une évaluation devra être effectuée avec chaque Première Nation pour quantifier les seuils à partir desquels une situation d'urgence dépasse les ressources de la collectivité et qu'elle constitue ainsi une catastrophe. Chaque seuil pour chaque Première Nation variera en raison de nombreux facteurs, notamment :

- son éloignement,
- sa population,
- sa capacité fiscale,
- toute autre considération pertinente.

Cette évaluation des risques devrait faire partie de l'élaboration d'un plan d'urgence de chaque Première Nation. Chacune d'entre elles conclura ensuite un accord avec le gouvernement fédéral et la province sur les seuils acceptables pour sa collectivité. Puisque ces seuils seront convenus avant tout risque d'urgence, le déblocage des fonds et de l'aide se fera automatiquement lorsqu'une Première Nation déclare un état d'urgence qui dépasse les seuils mutuellement convenus.

Les avantages de ce système seraient la réduction de l'exercice ponctuel d'un pouvoir décisionnel discrétionnaire, l'établissement de mesures claires et définies des pouvoirs des Premières Nations et la production d'un résultat concret lorsqu'une Première Nation déclare un état d'urgence. Les inconvénients pourraient inclure une simplification excessive des risques et de la capacité, et des désaccords possibles sur les seuils acceptables.

---

<sup>73</sup> Une résolution du conseil de bande a le potentiel de débloquent des fonds, mais toute résolution du conseil de bande déclarant une urgence n'entraîne pas nécessairement une affectation de fonds en fonction des décisions de Services aux Autochtones Canada à l'égard de la situation.



## 2.5 Recommandations

- Maintenir la distinction entre une « urgence » et une « catastrophe », où une « urgence » porte sur l'intervention institutionnelle, et une « catastrophe » porte sur le degré de dommage;
- La définition du terme « catastrophe » doit pouvoir être adaptée à chaque Première Nation, mettant l'accent sur la capacité de chacune d'entre elles à composer avec la situation comme point de référence;
- Éliminer la distinction entre les urgences sociales et les autres types de risques d'urgence, ou prévoir un financement réservé aux urgences sociales;
- Créer un mécanisme pour autoriser les déclarations d'urgence par les Premières Nations.

## **3. Programme d'aide à la gestion des urgences**

### 3.1 Aperçu

Le Programme fédéral d'aide à la gestion des urgences (le Programme) est conçu pour financer la gestion des urgences dans les réserves. Il vise à renforcer la résilience, à favoriser la préparation aux catastrophes naturelles et à répondre aux besoins des réserves grâce aux quatre piliers de la gestion des urgences<sup>74</sup>.

Le Programme dispose de plusieurs volets de financement dans le cadre des piliers « atténuation » et « préparation ». Les sources de financement auxiliaires sont le Programme d'immobilisations et d'entretien et le Fonds d'infrastructure des Premières Nations. Bien que ces sources de financement ne soient pas précisément liées à la gestion des urgences, il est possible de construire, de réparer ou d'entretenir des infrastructures qui peuvent bénéficier à la gestion des urgences des Premières Nations.

### 3.2 Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (2017)

Le financement des activités de gestion des urgences est assuré par le Programme. En mars 2017, une évaluation du Programme<sup>75</sup> a été publiée. Les sections suivantes soulignent certains points importants relevés dans l'évaluation.

---

<sup>74</sup> Services aux Autochtones Canada, *Programme d'aide à la gestion des urgences*, Ottawa, 2020, <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1534954090122/1535120506707>>.

<sup>75</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33.



### 3.2.1 Réponse : part de l'Ontario du financement du Programme d'aide à la gestion des urgences

L'évaluation porte sur les exercices 2012-2013 à 2015-2016. Le tableau suivant se trouve à la page 25 de l'évaluation du Programme<sup>76</sup> :

Gestion des urgences d'AANC de 2012-2013 à 2015-2016, selon la région et le pilier (en centaines de milliers de dollars)					
Région	Atténuation	Préparation	Intervention	Rétablissement	Coût total
Atlantique	0,65	0,19	16,01	1,59	<b>18,44</b>
Ontario	1,16	6,93	54,70	21,93	<b>84,72</b>
Manitoba	0,37	1,80	56,47	11,06	<b>69,70</b>
Saskatchewan	0,84	9,12	14,80	53,94	<b>78,70</b>
Alberta	0,35	2,82	1,54	4,47	<b>9,18</b>
Colombie-Britannique	0,07	3,15	0,98	1,35	<b>5,55</b>
Territoires du Nord-Ouest	0,00	0,07	0,00	0,00	<b>0,07</b>
Yukon	0,00	0,20	0,02	1,13	<b>1,35</b>
Québec	0,06	0,99	1,33	0,00	<b>2,38</b>
Administration centrale – Bureaux régionaux	0,00	0,84	0,00	0,00	<b>0,84</b>
<b>Total :</b>	<b>3,50</b>	<b>26,11</b>	<b>145,85</b>	<b>95,47</b>	<b>270,93</b>

\* Ne comprend pas les dépenses pour les activités de recherche et sauvetage ni les services de gestion des feux de forêt.

En comparaison, l'Ontario utilise une quantité disproportionnée de fonds du Programme, soit 31,27 % de l'ensemble des fonds du Programme de 2012 à 2016. Une grande partie du financement est dépensée dans les piliers « intervention » et « rétablissement ». Aux fins du tableau ci-dessus, le pilier « intervention » est décrit dans l'évaluation du Programme comme :

certaines mesures essentielles qui sont prises immédiatement avant un événement (communication publique), durant un événement (comme l'aide médicale ou le soutien à l'évacuation) ou directement après un événement (notamment l'évaluation des dommages et la reconstruction)<sup>77</sup>.

Le pilier « rétablissement » est décrit dans l'évaluation du Programme comme :

la réparation, la remise en état ou la reconstruction après la catastrophe à l'état préalable à la situation d'urgence ou à un niveau jugé acceptable (ce qui comprend l'assistance psychologique, le retour des évacués, la reconstruction, les études d'impact économique et l'aide financière) tout en tenant compte d'améliorations pouvant être apportées afin de réduire la vulnérabilité à des urgences similaires<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Ibid. p. 25, tableau 3.

<sup>77</sup> Ibid. p. 33.

<sup>78</sup> Ibid.



Entre les exercices 2012 et 2016, 16 évacuations<sup>79</sup> ont eu lieu sur le territoire de la Nation<sup>80</sup>, 14 dues à des inondations<sup>81</sup>. À titre d'exemple, l'évacuation de Fort Albany et de Kashechewan en 2012 a coûté 6,7 millions de dollars<sup>82</sup>, soit 12 % des dépenses pour le pilier « intervention » dans le tableau ci-dessus<sup>83</sup>.

Une enquête plus approfondie et l'accès aux documents sont nécessaires pour déterminer pourquoi les coûts de l'Ontario sont nettement plus élevés que ceux des autres provinces.

### 3.2.2 Reconstruire en mieux

Dans les sections suivantes, les quatre piliers seront divisés en deux autres catégories de piliers : « précatastrophe » (atténuation/prévention et préparation) et piliers « post-catastrophe » (intervention et rétablissement).

Reconstruire en mieux qui comble le fossé entre le rétablissement et l'atténuation<sup>84</sup> est un concept important du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe<sup>85</sup> (Cadre de Sendai). Il est conseillé pour le financement canadien du Programme<sup>86</sup>, en plus d'avoir trouvé un écho favorable dans la documentation sur la gestion des urgences<sup>87</sup>. Le concept a été décrit récemment par l'Organisation de coopération et de développement économiques :

[Reconstruire en mieux] renvoie d'une manière générale à la phase de relèvement, réhabilitation et reconstruction après une catastrophe, destinée à accroître la résilience des populations grâce au rétablissement des infrastructures physiques et des systèmes sociétaux [...] L'accent est mis non seulement sur la prévention pour réduire le coût du relèvement, mais aussi sur l'intégration d'améliorations sociales et environnementales dans le but d'accroître le bien-être des sociétés touchées<sup>88</sup>.

Reconstruire en mieux est également axé sur la manière dont le pilier « rétablissement » est utilisé pour réduire ou limiter les vulnérabilités qui existaient avant la catastrophe :

Reconstruire en mieux est un concept désormais omniprésent dans la gestion des catastrophes qui souligne la « nécessité de placer les risques environnementaux dans le contexte élargi de l'édification de collectivités durables et de ne pas recréer ou exacerber les vulnérabilités<sup>89</sup> ».

Le document « Un cadre de sécurité civile pour le Canada » du gouvernement fédéral reconnaît également le besoin de mieux reconstruire pour « [permettre de] diminuer leurs vulnérabilités<sup>90</sup> ».

<sup>79</sup> Excluant celles dues aux incendies de forêt, qui sont distinctes du financement du Programme.

<sup>80</sup> Annexe B [Tableau des catastrophes de la Nation].

<sup>81</sup> Les deux autres évacuations étaient toutes deux dues à une contamination environnementale : annexe B.

<sup>82</sup> Base de données canadienne sur les catastrophes, *Kashechewan et Fort Albany* (24 mars 2012 au 1<sup>er</sup> avril 2012), <<https://bdc.securitepublique.gc.ca/dtpg-fra.aspx?cultureCode=en-Ca&provinces=9&eventStartDate=%2720120101%27%2c%2720161231%27&normalizedCostYear=1&dynamic=false&eventId=1063>>.

<sup>83</sup> Cet événement a eu lieu du 24 mars au 1<sup>er</sup> avril 2012, il n'est donc pas clair si cela a été inclus dans le budget de l'exercice 2012-2013. L'événement ayant débuté au cours de l'exercice 2011-2012, cette évacuation aurait pu être incluse dans le financement de cette année-là.

<sup>84</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, p. 880.

<sup>85</sup> Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes, *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030*, Genève, 2015, p. 21,

<[https://www.unisdr.org/files/43291\\_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf)>. [Cadre de Sendai]

<sup>86</sup> Guide stratégique – Reconstruire en mieux, *supra* note 56.

<sup>87</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, p. 880; Organisation de coopération et de développement économique, « Reconstruire en mieux : pour une reprise durable, résiliente, après le COVID-19 », Paris, 2020, p. 4, note de bas de page 1, <[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134\\_134704-kv1705hjq2/](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134704-kv1705hjq2/)>. [OCDE Reconstruire en mieux].

<sup>88</sup> OCDE Reconstruire en mieux, *supra* note 87, p. 4, note de bas de page 1. La « Stratégie de sécurité civile pour le Canada : vers un 2030 marqué par la résilience » du gouvernement fédéral utilise en grande partie le même langage pour décrire « Reconstruire en mieux », Sécurité civile Canada, *Stratégie de sécurité civile pour le Canada : vers un 2030 marqué par la résilience*, Ottawa, 2019, p. 25, <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgncy-mngmnt-strty/mrgncy-mngmnt-strty-fr.pdf>>. [Stratégie 2030].

<sup>89</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, p. 880 citant : Jim Kennedy et coll., « The Meaning of 'Build Back Better': Evidence From Post-Tsunami Aceh and Sri Lanka », 2008, vol. 16, no 1, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, p. 24-25 [TRADUCTION].

<sup>90</sup> Cadre de sécurité civile pour le Canada, *supra* note 31, p. 8.



Dans la gestion des urgences, les événements d'urgence font partie d'un « cycle de catastrophe », c'est-à-dire une catastrophe n'est que l'une des quatre étapes d'une intervention sociale et institutionnelle continue<sup>91</sup>. Une catastrophe ne représente qu'un moment où un événement d'urgence se produit et ne représente pas tous les aspects de la gestion des urgences. Les efforts post-catastrophe ont tendance à se concentrer les domaines où la plupart des fonds du Programme sont dépensés, la majeure partie des efforts de gestion des situations d'urgence de l'Ontario de 2012 à 2016 relevant des piliers « intervention » et « rétablissement<sup>92</sup> ».

De 2005 à 2019, il est très clair que le pilier « intervention » absorbe la majeure partie de tous les décaissements du Programme, et ce, par une marge importante<sup>93</sup>. L'équipe responsable de l'Évaluation du Programme a donc recommandé d'accroître le soutien aux piliers « atténuation » et « préparation<sup>94</sup> » pour des raisons d'économie de coûts<sup>95</sup> et pour l'élaboration d'une approche plus proactive de la gestion des urgences<sup>96</sup>. Le Comité a également souligné dans son rapport la nécessité d'accroître le soutien à la préparation aux urgences pour la gestion des urgences des Premières Nations<sup>97</sup>.

Le Canada a élaboré un document stratégique intitulé « Reconstruire en mieux : Guide stratégique du Programme d'aide à la gestion des urgences<sup>98</sup> » (Guide stratégique – Reconstruire en mieux). Le Guide stratégique – Reconstruire en mieux semble passer à côté de l'intérêt du concept de « Reconstruire en mieux ». Par exemple, sous la rubrique « Aide au rétablissement » de ce Guide, il est indiqué ce qui suit :

Dans le contexte du [Programme d'aide à la gestion des urgences], le rétablissement concerne les mesures prises après une situation d'urgence pour réparer et rétablir les infrastructures communautaires touchées. Cette phase de reconstruction peut inclure un volet d'atténuation pour réduire les vulnérabilités. La Première Nation touchée doit prendre les mesures nécessaires pour que la communauté ou ses propriétés puissent être rétablies à l'état qui prévalait avant la catastrophe<sup>99</sup>. [C'est nous qui soulignons.]

Cette évaluation est problématique, puisque le concept de « Reconstruire en mieux » consiste à construire des structures mieux qu'avant, et non à les remettre dans l'état antérieur à la catastrophe. De même, les « Contributions pour appuyer la gestion des urgences dans le cadre des activités dans les réserves : Modalités » (modalités du Programme) prescrivent ce qui suit :

Le coût réel exigé pour réparer un article ou une installation ou pour le remettre dans l'état où il se trouvait immédiatement avant la catastrophe constituera le montant maximum admissible. Dans le cas de réparations permanentes ou d'un remplacement destiné à remettre l'article ou l'installation dans un état supérieur à celui antérieur à la catastrophe, le montant admissible ne peut pas dépasser le montant exigé pour une remise en état, une réparation ou un remplacement permettant de revenir à l'état qui a précédé immédiatement la catastrophe estimée par une autorité technique acceptable pour le Ministère<sup>100</sup>.

<sup>91</sup> Canadian Disaster Law, *supra* note 2, p. 863.

<sup>92</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 19.

<sup>93</sup> Services aux Autochtones Canada, *Graphique des coûts remboursés* (8 août 2019), <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1560363002018/1560363016109>>.

<sup>94</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 6.

<sup>95</sup> L'Évaluation du Programme indique que « selon la documentation, on pense que les mesures d'atténuation devraient rapporter environ 4 \$ de réduction des pertes subséquentes à une catastrophe pour chaque dollar dépensé » : Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 26. Le rapport du Comité utilise également les mêmes chiffres que l'Évaluation du Programme, selon lesquels un dollar dépensé en préparation et en prévention permet d'économiser quatre dollars en intervention et rétablissement : Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, *supra* note 13, p. 14. La Stratégie de 2030 indique que le rendement du capital investi des activités de prévention/atténuation pourrait se traduire par des économies allant jusqu'à six dollars pour chaque dollar dépensé en prévention/atténuation : Stratégie 2030, *supra* note 88, p. 18.

<sup>96</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 26.

<sup>97</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 15.

<sup>98</sup> Guide stratégique – Reconstruire en mieux », *supra* note 56.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Gouvernement du Canada, *Contributions pour appuyer la gestion des urgences dans le cadre des activités dans les réserves : Modalités*, Ottawa, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada/Services aux Autochtones Canada, 2020, <<https://web.archive.org/web/20190915233430/https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1386012167936/1386012273685>>. [Modalités du



La construction à l'état avant la catastrophe implique que les phases de restauration et de reconstruction se concentreront sur la construction au statu quo d'avant la catastrophe où l'on hérite des mêmes vulnérabilités qu'auparavant. Dans ce scénario, Reconstruire en mieux signifierait en fait réduire ou éliminer les vulnérabilités antérieures.

Il est important de souligner que le Guide stratégique – Reconstruire en mieux et le Plan national de gestion des urgences dans les réserves<sup>101</sup> du gouvernement fédéral citent tous deux le Cadre de Sendai à titre de document d'orientation pour la gestion des urgences pour les Premières Nations au Canada. Le problème est que le Guide stratégique considère essentiellement le pilier « rétablissement » comme une possibilité de reconstruire selon l'état antérieur à la catastrophe, alors que le Cadre de Sendai présente le pilier « rétablissement » comme une occasion critique de reconstruire en mieux en augmentant la capacité à réduire les risques de catastrophes futures<sup>102</sup>. Le Guide stratégique – Reconstruire en mieux présente certes quelques mesures d'atténuation, mais il n'en souligne pas l'importance. Le Plan de gestion des urgences dans les réserves souligne l'engagement du Canada envers le Cadre de Sendai en vue d'« améliorer la préparation et le rétablissement pour reconstruire en mieux après une catastrophe<sup>103</sup> ».

Les détails exacts de la façon dont le Canada s'y prendra ne sont pas exposés dans le Plan de gestion des urgences dans les réserves. Le Guide stratégique – Reconstruire en mieux ne contient pas non plus de renseignements explicites sur les réalisations possibles grâce à la préparation, comme le Plan de gestion des urgences dans les réserves le mentionne<sup>104</sup>. Il opte plutôt pour de vagues descriptions des utilisations envisageables dans le cadre de Reconstruire en mieux.

À l'évidence, il y a un manque d'attention à l'ensemble du cycle des catastrophes dans le Guide stratégique. Les engagements pris pour Reconstruire en mieux semblent malavisés, peu clairs et insuffisamment précisés. Il convient d'accorder plus d'attention à la meilleure mise en œuvre de Reconstruire en mieux en dehors des pratiques actuelles.

### **3.2.3 Conclusions de l'Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences**

L'Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences (le Programme) fournit des indications précieuses sur certaines améliorations à apporter au Programme. Parmi les principales conclusions, notons que le Programme consacre la majeure partie de son financement au pilier « intervention » en Ontario, tandis que le pilier « rétablissement » occupe la deuxième place. Il existe un grand écart de financement entre les piliers post-catastrophe et précatastrophe. Comme l'Évaluation du Programme l'indique, « [e]n Ontario, la participation de la Province à la gestion des urgences dans les réserves se concentre sur le pilier de l'intervention<sup>105</sup> ».

Le fait de se concentrer principalement sur la partie « intervention » du Programme n'est pas conforme au concept de « Reconstruire en mieux ». Le manque de dépenses dans les piliers précatastrophe pourrait s'expliquer par un manque de sensibilisation aux volets de financement de l'atténuation et de la préparation. L'Évaluation du Programme a permis de constater que de nombreuses Premières Nations n'étaient pas au courant du financement des projets d'atténuation et de préparation<sup>106</sup>.

Le rapport du Comité a également fait ressortir des lacunes dans le financement de la préparation en particulier, ce qui a donné lieu à une recommandation à la Chambre des communes de veiller à satisfaire

---

Programme]

<sup>101</sup> Services aux Autochtones Canada, *Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) : Plan national de gestion des urgences dans les réserves*, Ottawa, 2017, p. 4-5, <[https://www.sac-isc.gc.ca/DAM/DAM-ISC-SAC/DAM-EMPL/STAGING/texte-text/emergency\\_plan\\_1496943857348\\_fra.pdf](https://www.sac-isc.gc.ca/DAM/DAM-ISC-SAC/DAM-EMPL/STAGING/texte-text/emergency_plan_1496943857348_fra.pdf)>. [Plan de gestion des urgences dans les réserves]

<sup>102</sup> Cadre de Sendai, *supra* note 85, p. 21-22. Il convient de noter que la Stratégie 2030 donne plus de précisions concernant le thème « Reconstruire en mieux » en ce qui a trait au Cadre de Sendai dans le contexte canadien. Cependant, on manque d'indications sur ce à quoi ressemblerait Reconstruire en mieux pour les Premières Nations et sur la manière de l'intégrer au système actuel de gestion des urgences des Premières Nations : Stratégie 2030, *supra* note 88, p. 25-27.

<sup>103</sup> Plan de gestion des urgences dans les réserves, *supra* note 101, p. 4-5.

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 5.

<sup>105</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 19.

<sup>106</sup> *Ibid.* p. 27.



les besoins des Premières Nations en matière de préparation<sup>107</sup>. Vu la sous-utilisation récurrente des piliers précatastrophe dans le cadre du Programme, l'amélioration des piliers précatastrophe renforcera la gestion des urgences des Premières Nations et augmentera la résilience des collectivités.

Enfin, l'un des principaux problèmes du Guide stratégique – Reconstruire en mieux est l'absence de lien entre le concept général de « Reconstruire en mieux » et ce que le Programme fournit aux Premières Nations.

La reconnaissance de « Reconstruire en mieux » dans le Plan de gestion des urgences dans les réserves et le Guide stratégique montre seulement que le Canada comprend que « Reconstruire en mieux » est un concept utilisé dans la gestion des urgences. L'absence de véritables directives sur la *manière* de « Reconstruire en mieux » montre que la mise en œuvre de ce concept est un défi pour le gouvernement fédéral. L'insuffisance du financement consacré aux piliers de la prévention des catastrophes témoigne du manque d'adhésion au concept de « Reconstruire en mieux ». À l'avenir, il conviendrait de se concentrer sur la manière de mettre en œuvre « Reconstruire en mieux » en dehors des situations étroitement prescrites décrites dans le Guide stratégique et les modalités du Programme.

### 3.2.1. Recommandations

- Déterminer la raison des coûts élevés des piliers « intervention » et « rétablissement » en Ontario.
- Mettre en œuvre les principes reconnus de « Reconstruire en mieux ». La mise en œuvre peut nécessiter d'aller au-delà du Guide stratégique – Reconstruire en mieux du Canada, du Plan national de gestion des urgences dans les réserves et des modalités du Programme.
- Veiller à ce que tous les piliers de la gestion des urgences ne soient pas considérés individuellement les uns des autres. Il faut donc conceptualiser la gestion des urgences comme un « cycle de catastrophes » et mettre tous les piliers de la gestion des urgences sur le même pied.
- Affecter davantage de ressources aux piliers précatastrophe.

## 4. **Mesure de l'éloignement des Premières Nations en Ontario**

### 4.1 Différentes approches en matière d'éloignement

Les définitions de « rural » et « éloigné » diffèrent selon le contexte. Parfois, il y a également une catégorie de communautés « nordiques<sup>108</sup> ». La difficulté inhérente à la définition de ces termes est illustrée par le passage suivant d'un rapport de 2011 du ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario :

La première tâche, extrêmement importante, du Comité était de reconnaître que les termes « rural », « Nord » et « isolé » ne sont pas des notions qu'on peut facilement définir. Le degré de ruralité et d'isolement varie d'une région à l'autre. Il peut être mesuré à l'aide d'une échelle mobile et la démarcation entre les zones rurales et non rurales peut être floue et changer rapidement. Dans le Nord, la définition comprend les populations urbaines et isolées, dispersées sur un vaste territoire<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 15-16.

<sup>108</sup> Le terme « nordique » est souvent utilisé dans le contexte des soins de santé, Ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario, *Plan visant l'accès aux services de santé dans les collectivités rurales et du Nord – Étape 1 : Rapport*, Toronto, 2011, p. 7-8, [https://web.archive.org/web/20110705135157/https://www.health.gov.on.ca/fr/public/programs/ruralnorthern/docs/report\\_rural\\_northern\\_FR.pdf](https://web.archive.org/web/20110705135157/https://www.health.gov.on.ca/fr/public/programs/ruralnorthern/docs/report_rural_northern_FR.pdf). Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario, *S'unir pour avancer : bâtir le prochain chapitre de la main-d'œuvre infirmière dans les régions rurales, éloignées et nordiques de l'Ontario*, Toronto, 2015, p. 12-14, <[https://rnao.ca/sites/rnao-ca/files/Final\\_Fr\\_Booklet.pdf](https://rnao.ca/sites/rnao-ca/files/Final_Fr_Booklet.pdf)>.

<sup>109</sup> Ministère de la Santé et des soins de longue durée de l'Ontario, 2011, *supra* note 108, p. 26 [TRADUCTION].





La complexité de ces termes donne lieu à certains chevauchements entre les définitions, d'autant plus que le Nord peut recouvrir à la fois les populations urbaines et éloignées en raison de la façon dont le gouvernement de l'époque délimite les districts de planification<sup>110</sup>. L'établissement d'une ligne arbitraire de ce qui constitue une communauté nordique ne permet pas de mesurer l'incidence de la prestation de services. Cela ne contribue pas non plus à l'analyse des distances spatiales par rapport au mode de déplacement (c'est-à-dire les réserves accessibles par avion en raison de l'absence d'accès routier à longueur d'année).

En 2011, Ressources naturelles Canada et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ont défini l'éloignement ainsi :

1. toute collectivité non raccordée au réseau électrique nord-américain ou au réseau de canalisation de gaz naturel;
2. une collectivité est un établissement permanent ou à long terme (cinq ans ou plus) comptant au moins 10 logements<sup>111</sup>.

Cette définition a été utilisée pour répertorier les collectivités du Canada non reliées à un réseau électrique plus important ou à un réseau de gaz naturel. Elle porte principalement sur la consommation d'énergie et sur l'incidence d'un approvisionnement non relié en produits consommables. Cette définition se concentre par inadvertance sur la connectivité dans un sens général et peut être utile pour déterminer les défis des collectivités qui ont des problèmes liés aux infrastructures de base.

Une autre expression utilisée pour décrire l'éloignement est celle de « collectivités isolées », qui met l'accent sur la facilité de déplacement vers ces collectivités. Par exemple, le programme Nutrition Nord Canada exige les éléments suivants pour y être admissible :

[Une communauté] ne doit pas être desservie par un réseau de transport de surface pendant la totalité de l'année (c'est-à-dire aucune route, aucune voie ferrée ou aucun service maritime permanents), exception faite des courtes périodes d'isolement durant le gel et le dégel qui durent normalement plus de 4 semaines consécutives<sup>112</sup>.

Pour les besoins de l'épidémie de grippe H1N1 en 2009, l'Agence de la santé publique du Canada a tenté de délimiter et de définir les termes « éloigné » et « isolé ». Dans la discussion des divergences et des considérations pour des définitions distinctes, elle a écrit ce qui suit :

La définition du terme « éloigné » doit comprendre une distance précise et/ou un temps de déplacement déterminé entre la communauté visée et la communauté dotée d'un hôpital de soins actifs la plus près.

La définition du terme « isolé » doit être différente au niveau de l'accès à la communauté (qu'il s'agisse d'un accès par voie aérienne ou navigable seulement ou d'un accès qui varie selon la période de l'année). L'accès aux communications doit aussi être évalué<sup>113</sup>.

Le terme « isolé » est utilisé pour évaluer la facilité d'accès, tandis que le terme « éloigné » correspond à la distance réelle entre un centre de services (c'est-à-dire un hôpital de soins actifs) et la collectivité.

---

<sup>110</sup> *Ibid.* p. 8.

<sup>111</sup> Gouvernement du Canada, *État de la situation des collectivités éloignées/hors réseau au Canada*, Ottawa, Ressources naturelles Canada/Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2011, p. 3, <[https://www.rncan.gc.ca/sites/nrcan/files/canmetenergy/files/pubs/2013-118\\_fr.pdf](https://www.rncan.gc.ca/sites/nrcan/files/canmetenergy/files/pubs/2013-118_fr.pdf)>.

<sup>112</sup> Nutrition Nord Canada, *Communautés admissibles*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2020, <<https://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1415540731169/1415540791407>>.

<sup>113</sup> Agence de la santé publique du Canada, *Considérations relatives aux définitions des termes « éloigné » et « isolé » dans le contexte de la pandémie (H1N1) de 2009*, Ottawa, 2009, <[http://web.archive.org/web/20091213233321/http://www.phac-aspc.gc.ca/alert-alerte/h1n1/guidance\\_lignesdirectrices/cdrisp-cdeicp-fra.php](http://web.archive.org/web/20091213233321/http://www.phac-aspc.gc.ca/alert-alerte/h1n1/guidance_lignesdirectrices/cdrisp-cdeicp-fra.php)>.



## 4.2 Problèmes liés aux anciennes définitions de l'éloignement

Le terme « nordique » est arbitraire et ne devrait pas être utilisé. Son emploi ne donne pas une représentation claire de l'accessibilité. Par exemple, un endroit comme la Première Nation de Fort William pourrait être considéré comme nordique, mais ne présente pas les mêmes problèmes d'accès que la Première nation de Fort Albany.

L'utilisation de la connectivité à un réseau électrique ou à un pipeline peut être utile pour mesurer si un lieu est considéré comme particulièrement très éloigné. Elle ne donne pas nécessairement une représentation claire de l'accessibilité non plus. À titre d'exemple, Ramsey (Ontario) a une population de plus de 4 000 habitants, mais se trouve à 203 km de Sudbury, avec un accès routier à longueur d'année et se trouve au sud de Chapleau et au nord de Sudbury. En 2011, cette communauté était hors réseau, mais elle se trouvait toujours sur des lignes ferroviaires et avait un accès routier toute l'année. C'est pourquoi cette mesure ne tient pas compte de la facilité d'accès.

La distinction entre « éloigné » et « isolé » peut être utile si on peut bien délimiter la distance (éloigné) de l'accès (isolé). Fonctionnellement, ces deux définitions semblent capturer deux idées distinctes qui peuvent ou non s'opposer. L'absence de directives précises sur les seuils à partir desquels la distance devient éloignée ou le manque d'accès devient isolé rend ces termes généralement inutiles.

## 4.3 Indice d'éloignement

Statistique Canada a élaboré un indice d'éloignement qui a été publié initialement en mai 2017<sup>114</sup>, mais qui a été mis à jour et mis à la disposition du public depuis le 3 avril 2020<sup>115</sup>. Ce jeu de données repose sur le recensement de 2016 pour créer des valeurs (valeurs de l'indice d'éloignement) de 0 (le moins éloigné) à 1 (le plus éloigné) qui calculent le niveau d'éloignement des subdivisions de recensement.

Les valeurs de l'indice d'éloignement n'ont pas beaucoup de sens si elles ne sont pas mises dans un contexte comparatif. Sinon, elles sont simplement des nombres entre 0 et 1. Un problème en ce qui a trait à la méthode de l'indice d'éloignement est qu'elle n'est pas adaptée à un objectif précis.

Pour que l'éloignement soit mesuré avec précision, les valeurs de l'indice d'éloignement doivent être liées à ce qu'elles tentent de mesurer, où « [a] ppliquer l'indice d'éloignement à l'éducation, aux soins de santé ou à tout autre service précis est problématique puisque l'indice ne mesure pas la proximité à des centres de prestation de services spécifiques<sup>116</sup> ».

## 4.4 Conclusion

L'éloignement aura sans aucun doute un effet sur la prestation des services de gestion des urgences en Ontario. La manifestation de ces effets variera en fonction du degré d'éloignement. Par exemple, il n'est peut-être pas possible d'avoir des normes d'urgence uniformes pour toutes les Premières Nations de l'Ontario, car les collectivités éloignées ou très éloignées ne disposent peut-être pas de l'infrastructure ou de la capacité de maintenir ces normes. Par exemple, la Première Nation de Kashechewan et la Première Nation de Fort Albany ont été évacuées 11 fois depuis 2012<sup>117</sup>. Par contre, leur accès par avion complique l'évacuation par rapport à des endroits plus faciles d'accès.

À l'avenir, il conviendra de s'intéresser à la manière dont l'éloignement interagit avec le paradigme commun de la gestion contemporaine des urgences. L'accent devrait également être mis sur la prise en compte de l'éloignement par le système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario. Il faut tenir

---

<sup>114</sup> Alessandro Alasia et coll., *Mesurer l'éloignement et l'accessibilité : Un ensemble d'indices applicables aux collectivités canadiennes*, Ottawa, Statistique Canada, 2017, n° au cat. : 18-001-X, <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/18-001-x/18-001-x2017002-fra.htm>>.

<sup>115</sup> Statistique Canada, *Indice d'éloignement*, Ottawa, 2020, n° au cat. : 17-26-0001, <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/17-26-0001/172600012020001-fra.htm>>.

<sup>116</sup> Bakhtiar Moazzami, « Indicateurs d'éloignement et financement de l'éducation des Premières Nations », Ottawa, Assemblée des Premières Nations, 2018, p. 11, <[https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/07/Remoteness-report.Final\\_May7-2018\\_fr.pdf](https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/07/Remoteness-report.Final_May7-2018_fr.pdf)>.

<sup>117</sup> Annexe B.



compte d'endroits comme la Colombie-Britannique, qui dispose de plusieurs bureaux régionaux, pour aider à servir les collectivités<sup>118</sup>, contrairement à l'Ontario.

#### 4.5 Recommandations

- Élaborer des indices/indicateurs d'éloignement pour la gestion des urgences qui tiennent compte du caractère unique des collectivités éloignées de la Nation.
- Appliquer les indices/indicateurs d'éloignement aux collectivités de la Nation.
- Déterminer et prendre en compte le coût de l'éloignement en ce qui concerne la gestion des urgences.
- Analyser les différents modes de prestation de services aux Premières Nations éloignées, notamment les avantages d'avoir des bureaux régionaux.

### 5. **Rôle de l'Ontario dans la gestion des situations d'urgence**

#### 5.1 Aperçu

La compétence en matière de gestion des urgences semble relever principalement des provinces. Celles-ci devraient alors disposer des infrastructures et des capacités nécessaires pour répondre aux urgences. L'Évaluation du Programme a souligné leur rôle :

Les provinces et les territoires sont des partenaires importants de la mise en place et du soutien d'une structure de gestion des urgences robuste capable de gérer des situations d'urgence localisées et de grande envergure. Les provinces et les territoires dirigent leurs organisations de gestion des urgences respectives et coordonnent les activités d'intervention, font de la planification et de la recherche, fournissent de la formation et administrent et exécutent les programmes d'aide financière en cas de catastrophe sur leur territoire.

AANC fournit de l'aide et du soutien aux provinces pour gérer les urgences qui risquent de menacer la santé et la sécurité des collectivités et des membres des Premières Nations. AANC conclut des accords de collaboration en matière de prestation de services avec les gouvernements provinciaux afin de veiller à ce que les collectivités des Premières Nations aient accès à des services d'aide en cas d'urgence comparables à ceux accessibles aux autres résidents de leur province.

Par l'intermédiaire de ces accords, AANC peut couvrir les coûts admissibles liés à l'aide d'urgence fournie par l'infrastructure d'urgence du gouvernement provincial dans les collectivités des Premières Nations<sup>119</sup>.

Dans un rapport de 2015, la Bibliothèque du Parlement a décrit le rôle entre les gouvernements fédéral et provinciaux :

AANC négocie des ententes avec les gouvernements des provinces et des territoires pour la prestation de services de gestion des urgences aux communautés des Premières Nations. Ces ententes visent à clarifier les rôles et les responsabilités et à faire en sorte que les Premières Nations reçoivent des services comparables à ceux qui sont offerts aux autres résidents des différentes provinces. AANC rembourse les coûts admissibles des services de gestion des urgences fournis par les gouvernements des Premières Nations, par les provinces ou les territoires ou par de tierces parties<sup>120</sup>.

En bref, le gouvernement fédéral fournit des fonds aux provinces pour qu'elles utilisent leur système de gestion des urgences existant, et ce système sera utilisé pour servir les Premières Nations. Une hypothèse sous-jacente de cet arrangement est que le système provincial est suffisamment rigoureux

<sup>118</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 55.

<sup>119</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 17.

<sup>120</sup> Rapport de la Bibliothèque du parlement sur la gestion des urgences, *supra* note 2, p. 4.



et capable de fournir des services adéquats aux Premières Nations. Par conséquent, la gestion des urgences pour les Premières Nations ne peut être aussi bonne que le système de gestion des urgences de la province, mais elle a le potentiel d'être pire.

## 5.2 Système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario

### 5.2.1 **Rôle des municipalités**

L'Ontario utilise une « approche ascendante » de la gestion des situations d'urgence, selon laquelle les municipalités sont principalement responsables des risques d'urgence<sup>121</sup>. L'approche ascendante met l'accent sur le rôle des collectivités et des citoyens dans la gestion des risques d'urgence. Le Plan fédéral de gestion des urgences dans les réserves reflète cette approche ascendante en déclarant que la responsabilité des risques d'urgence commence au niveau individuel, puis passe à chaque ordre successif de gouvernement à mesure que la capacité à faire face au risque d'urgence diminue<sup>122</sup>.

Comme nous l'avons vu à la section 2.4 du présent document, la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* établit un cadre que les municipalités doivent suivre pour la planification d'urgence. Dans cette structure, la municipalité doit principalement financer elle-même les activités de gestion des urgences<sup>123</sup>, mais elle peut demander un financement après la catastrophe par l'entremise du Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe si certains critères sont remplis. Un critère important pour le Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe est que le coût de la catastrophe doit être au moins égal à 3 % des impôts que la municipalité prélève à ses fins<sup>124</sup>.

La structure de gestion des situations d'urgence de l'Ontario est fortement axée sur des vues normatives du fonctionnement des municipalités ontariennes. L'hypothèse implicite est que les municipalités peuvent rapporter de l'argent par l'entremise de l'impôt foncier qui peut ensuite financer les activités de gestion des urgences<sup>125</sup>. La plupart des Premières Nations n'ont pas de régime d'imposition foncière<sup>126</sup>, ce qui entraîne une incompatibilité avec le système de gestion des urgences de l'Ontario. L'imposition foncière sur les terres des Premières Nations ne peut se faire que par l'entremise de deux mécanismes juridiques différents. Soit une Première Nation peut établir des règlements administratifs sur l'imposition foncière en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, soit elle peut choisir d'adhérer à la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*<sup>127</sup>, ce qui nécessite d'être ajouté en annexe afin d'adopter des lois fiscales dans le cadre de la Loi<sup>128</sup>.

---

<sup>121</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 11.

<sup>122</sup> Plan de gestion des urgences dans les réserves, *supra* note 101, p. 7-8.

<sup>123</sup> Il incombe en grande partie à la municipalité d'avoir prévu des fonds suffisants au budget et d'être assurée pour les urgences, où « il est important que les municipalités envisagent de constituer des réserves suffisantes et de souscrire à une assurance adéquate pour assumer les coûts des catastrophes qu'elles sont en mesure de gérer », Ministère des Affaires municipales et du Logement, *Guide de la conseillère ou du conseiller municipal*, chapitre 12 : « La gestion des situations d'urgence et l'aide financière en cas de catastrophe », Toronto, 2018, <<https://www.ontario.ca/fr/document/guide-de-la-conseillere-ou-du-conseiller-municipal/12-la-gestion-des-situations-durgence-et-laide-financiere-en-cas-de-catastrophe>>.

<sup>124</sup> Ministère des Affaires municipales et du Logement, *Lignes directrices de la demande d'Aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe*, Toronto, 2019, <<https://www.ontario.ca/fr/page/lignes-directrices-de-la-demande-daide-aux-municipalites-pour-la-reprise-apres-une-catastrophe>>.

<sup>125</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 12.

<sup>126</sup> En 2020, seulement 30 % des 624 Premières Nations ont établi un régime de taxation sur leurs réserves : Commission de la fiscalité des Premières Nations, *Contribuables : L'impôt foncier sur les réserves*, Kamloops, 2020, <<https://fntc.ca/fr/impot-foncier-sur-les-reserves/>>.

<sup>127</sup> *Loi sur la gestion financière des premières nations*, LC 2005, ch. 9.

<sup>128</sup> *Ibid.*, art. 2(1) et 2(3).



À l'heure actuelle, aucune Première Nation de l'Ontario ne dispose d'un règlement administratif sur l'imposition foncière en vertu de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*<sup>129</sup>. Trois Premières Nations de l'Ontario ont adopté des règlements administratifs sur l'« imposition des compagnies de téléphone » en vertu de la *Loi sur les Indiens*<sup>130</sup>, c'est-à-dire des règlements administratifs qui taxent les compagnies de téléphone exerçant leurs activités sur les terres de réserves<sup>131</sup>.

Sur les 302 Premières Nations inscrites à l'annexe de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations*, 123 (40,7 %) ont établi un régime d'imposition sur leurs terres<sup>132</sup>. Seulement 50 Premières Nations en Ontario ont été ajoutées à l'annexe de la loi<sup>133</sup>. En Ontario, cinq Premières Nations ont adopté des règlements administratifs sur l'imposition des compagnies de téléphone en vertu de la loi<sup>134</sup>. En Ontario, seulement trois Premières Nations ont des lois sur l'évaluation et l'imposition foncières en vertu de cette loi : la Première Nation des Chippewas de Georgina Island, la Première Nation des Chippewas de Kettle et Stony Point et la Première Nation Wasauksing.

En résumé, seulement trois Premières Nations ont un régime d'imposition foncière en Ontario, et huit Premières Nations n'imposent que les biens utilisés par les compagnies de téléphone. Par conséquent, la majorité des Premières Nations de l'Ontario n'ont pas accès aux mêmes recettes d'impôt foncier que les municipalités. Dans son rapport, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord reconnaît que la plupart des Premières Nations n'ont pas la capacité de financer les activités de gestion des urgences et dépendent donc du financement fédéral pour la préparation aux urgences<sup>135</sup>.

La distinction entre les capacités des municipalités et des Premières Nations à financer les activités de gestion des situations d'urgence est importante, puisque le système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario repose sur le fait que les municipalités disposent d'une assiette fiscale pour financer leur programme communautaire de gestion des situations d'urgence. L'éloignement, conjugué à l'absence d'assiette fiscale, pose des défis importants aux Premières Nations de l'Ontario, car il existe un obstacle géographique doublé d'un obstacle financier à la préparation et à l'intervention en cas d'urgence.

Il ne semble pas non plus y avoir d'autres possibilités de financement que le Programme d'aide aux municipalités pour la reprise après une catastrophe pour les petites collectivités afin d'améliorer leurs systèmes de gestion des urgences précatastrophe en Ontario. En Colombie-Britannique, il existe un « Community Emergency Preparedness Fund » (fonds communautaire de préparation aux urgences), qui aide les Premières Nations et d'autres collectivités locales à financer diverses initiatives de préparation<sup>136</sup>. Il n'existe pas de fonds similaire en Ontario pour aider à financer les besoins des plus petites collectivités incapables de soutenir un programme complet de gestion des urgences dans leur collectivité.

---

<sup>129</sup> Les renseignements sur les collectivités qui avaient des lois et des règlements sur l'impôt foncier ont été fournis par la Commission de la fiscalité des Premières Nations. Des exemplaires des lois et des règlements administratifs sont disponibles en ligne sur le site de la Gazette des premières nations : <<https://fng.ca/fr/>>.

<sup>130</sup> Première Nation de Fort Severn, Première Nation de Kasabonika Lake et Première Nation de Lac La Croix.

<sup>131</sup> Commission de la fiscalité des premières nations, *Boîte à outils liés à l'article 83 : Options d'activités ou de services en particulier*, Kamloops, 2020, <<https://fntc.ca/fr/options-dactivites-ou-de-services-en-particulier-boite-a-outils-art-83/>>.

<sup>132</sup> Services aux Autochtones Canada, *Gestion financière des Premières Nations*, Ottawa, août 2020, <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1393512745390/1591985622069>>.

<sup>133</sup> Loi sur la gestion financière des Premières Nations, annexe.

<sup>134</sup> Première Nation Atikameksheng Anishnawbek, Première Nation de Beausoleil, Première Nation des Chippewas de Rama, Première Nation de Nipissing et Première Nation Serpent River.

<sup>135</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 12.

<sup>136</sup> Le programme est financé par le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique et est administré par l'Union des municipalités de la C.-B. À partir de septembre 2020, les flux de financement comprennent la planification des itinéraires d'évacuation, l'atténuation des inondations structurelles, l'évaluation des risques d'inondation, la cartographie des inondations, la planification de l'atténuation des inondations, les services de soutien d'urgence et les centres d'opérations d'urgence et la formation. Toutes les collectivités des Premières Nations peuvent présenter une demande : Union des municipalités de la C.-B., *Community Emergency Preparedness Fund Emergency Support Services 2021 Program & Application Guide*, Richmond, Union des municipalités de la C.-B., 2020, p. 1, <[www.ubcm.ca/assets/Funding~Programs/LGPM/CEPF/CEPF-2021-ESS-Program-Guide.pdf](http://www.ubcm.ca/assets/Funding~Programs/LGPM/CEPF/CEPF-2021-ESS-Program-Guide.pdf)>.



## 5.2.2 Collectivités d'accueil et évacuations

Lorsqu'une situation d'urgence nécessite l'évacuation d'une collectivité, le document du Comité directeur mixte de la gestion des situations d'urgence de l'Ontario intitulé « Normes de niveaux de service en matière d'évacuation » (Normes du Comité directeur mixte) sert à coordonner les rôles des collectivités d'accueil et des autres intervenants<sup>137</sup>. Ces normes décrivent les rôles et les responsabilités de nombreux ministères provinciaux lorsqu'une collectivité est évacuée. Aux fins du présent rapport, les rôles de chaque ministère ne seront pas analysés.

Lorsque des collectivités sont évacuées, les personnes évacuées sont généralement amenées dans des municipalités. Dans le contexte des évacuations des Premières Nations, les collectivités d'accueil leur fournissent des repas, des soins de santé et des services de soutien personnel. Elles doivent fonctionner sur le principe du recouvrement des coûts, c'est-à-dire que la collectivité d'accueil doit payer les frais d'hébergement des personnes évacuées jusqu'à ce qu'elles soient remboursées par SAC dans les 90 jours suivant la présentation des reçus<sup>138</sup>.

L'un des problèmes du modèle de recouvrement des coûts est que les coûts sont supportés d'emblée par la collectivité d'accueil. Le fait d'engager des dépenses au départ peut avoir un effet dissuasif sur les collectivités d'accueil. Pour les Premières Nations qui connaissent des évacuations plus fréquentes, comme la Première nation de Kashechewan en raison des inondations annuelles<sup>139</sup>, l'importance d'établir des ententes mutuelles sur l'hébergement avant une évacuation est essentielle au bon déroulement de celle-ci. L'exercice est plus difficile si les collectivités d'accueil n'ont pas activement prévu des fonds dans leur budget pour absorber les coûts d'hébergement jusqu'au remboursement par SAC.

Une autre préoccupation est le recours excessif à des déterminations a posteriori par le gouvernement fédéral lorsqu'il décide de fournir un financement aux collectivités d'accueil. Par exemple, si une collectivité d'accueil planifie et se prépare à mettre en place ses procédures d'accueil des personnes évacuées, et que l'évacuation n'est finalement pas nécessaire, il se peut qu'il n'y ait pas de remboursement par SAC. Et ce, malgré le fait que la collectivité d'accueil a engagé des dépenses afin de se préparer et du fait que cela va à l'encontre des Normes du Comité directeur mixte et aux accords municipaux directs. Cette situation dissuade activement les collectivités de se préparer correctement aux évacuations puisque le remboursement semble incertain.

Le scénario ci-dessus n'est pas hypothétique. Le 13 avril 2021, il y avait une menace d'évacuation à Kashechewan, mais l'évacuation n'a pas eu lieu comme prévu. Le Centre provincial des opérations d'urgence (CPOU) a activé les procédures pour que quatre collectivités d'accueil se tiennent prêtes à recevoir les évacués éventuels. Services aux Autochtones Canada a répondu qu'il n'allait pas rembourser les coûts de préparation, affirmant qu'il n'avait pas autorisé le Centre provincial des opérations d'urgence à activer ces sites hôtes. Le Ministère a également déclaré que les sites d'accueil ne seraient pas admissibles à un financement pour la préparation.

Un problème se pose dans cette situation où quatre collectivités d'accueil doivent supporter les coûts de préparation sans remboursement, ce qui pourrait dissuader l'une d'entre elles de se préparer à accueillir des évacués à l'avenir. Il est encore plus alarmant que Services aux Autochtones Canada ne renvoie pas l'activation des sites hôtes au Centre provincial des opérations d'urgence, malgré le rôle du Centre en tant qu'organisme de coordination censé être rapide et réactif face aux risques d'urgence éventuels en Ontario. Finalement, le 17 avril 2021, le Ministère a décidé de rembourser les collectivités d'accueil pour leurs préparatifs. Cette situation a démontré un manque de coordination entre les gouvernements et un manque général de certitude en matière de financement. La situation problématique dissuade les collectivités d'accueil de continuer à accueillir des évacués ou en dissuade d'autres d'accueillir des évacués un jour.

---

<sup>137</sup> Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence, *Comité directeur mixte de la gestion des situations d'urgence – Normes de niveaux de service en matière d'évacuation*, Toronto, Bureau du commissaire des incendies et de la gestion des situations d'urgence, 2021. [Normes du Comité directeur mixte]

<sup>138</sup> *Ibid.* p. 57.

<sup>139</sup> Annexe B.



La situation ci-dessus est d'autant plus flagrante que des évacuations dues à des inondations se sont produites à de nombreuses reprises auparavant à Kashechewan. Ces évacuations sont suffisamment régulières pour être anticipées chaque année. On pourrait maintenant s'attendre à un protocole de gestion d'urgence efficace, en particulier pour les inondations de Kashechewan. Manifestement, ce niveau d'efficacité n'a pas été atteint. Il est également impératif de considérer que les collectivités ne sont pas tenues d'être des collectivités d'accueil. Les facteurs qui les dissuadent de devenir une collectivité d'accueil, que ce soit sur le plan financier ou administratif, nuiraient aux personnes évacuées. Il y aura un moment où il sera soit trop coûteux, soit trop compliqué sur le plan administratif qu'une collectivité soit une collectivité d'accueil, et il est important d'alléger les charges financières et administratives.

Les Normes du Comité directeur mixte cherchent à résoudre certains problèmes de financement. Une section du chapitre 3 intitulée « Avancer des fonds » en donne un aperçu :

Une municipalité qui a besoin d'un financement de démarrage pour se préparer à agir en tant que collectivité d'accueil ou qui a besoin d'un financement provisoire afin de maintenir ses opérations pendant un événement d'accueil, peut demander un financement anticipé à SAC<sup>140</sup>.

Un ajout de 2021 à cette section se lit comme suit :

Les factures provisoires peuvent également être soumises à SAC pour des remboursements plus rapides. Il est important de soumettre des factures précises et en temps voulu pour obtenir des remboursements rapides<sup>141</sup>.

Deux déductions peuvent être tirées de ces dispositions. La première est qu'il est manifestement nécessaire que les collectivités d'accueil puissent disposer d'un financement provisoire. La possibilité de fournir des factures provisoires met en évidence le fait que les collectivités pourraient se retrouver en difficulté financière à mi-chemin de l'accueil. La seconde est que Services aux Autochtones Canada dispose d'un financement pour les préparatifs d'une administration municipale en vue d'agir en tant que collectivité d'accueil. Or, ce financement dépend d'une décision du Ministère, puisque les municipalités « peuvent demander » un financement en avance pour les coûts de démarrage.

Le financement est, et sera toujours, une préoccupation permanente. Si toutes les collectivités d'accueil pouvaient financer toutes les évacuations de bout en bout, il n'y aurait pas besoin de financement provisoire. Si toutes les collectivités disposaient de fonds pour se préparer à devenir une collectivité d'accueil, il n'y aurait pas besoin de fonds de démarrage. Le financement provisoire est logique, car il est difficile de prévoir la durée d'une évacuation; c'est pourquoi le financement provisoire comble cette lacune. Un problème avec le financement de démarrage, c'est qu'il revient entièrement à Services aux Autochtones Canada de l'accorder. Il n'y a aucune garantie qu'une collectivité d'accueil recevra un financement de démarrage, et le désaccord sur le financement des préparatifs des collectivités d'accueil pour Kashechewan en est un exemple alarmant.

Enfin, il semble logique que l'octroi de fonds aux collectivités d'accueil pour qu'elles se préparent à accueillir les personnes évacuées relève du pilier « préparation ». L'Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences a révélé un déséquilibre massif du financement des piliers précatastrophe<sup>142</sup>. Dans son rapport, le Comité permanent a clairement indiqué que la préparation est un enjeu de la gestion des urgences pour les Premières Nations<sup>143</sup>. Il est donc absurde de ne pas financer les activités de préparation. Dans le cas de Kashechewan, une zone d'inondation annuelle prévisible, il est particulièrement absurde de s'opposer aux initiatives de préparation lorsque les dangers sont bien connus.

Le cœur du problème reste que le système actuel de gestion des urgences insiste pour l'affectation de la plupart des fonds aux piliers post-catastrophe. De par sa nature même, le modèle de recouvrement des coûts force le financement à être dépensé dans le cadre des piliers post-catastrophe. Le fait que les

<sup>140</sup> Normes du Comité directeur mixte, *supra* note 137, p. 21 [TRADUCTION].

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 24, tableau 3.

<sup>143</sup> Rapport du Comité, *supra* note 13, p. 15.



collectivités d'accueil dépendent de la prise de décision de Services aux Autochtones Canada pour recevoir des fonds de démarrage crée également un système dans lequel les initiatives de préparation sont freinées par les décisions discrétionnaires, et possiblement arbitraires, des responsables du Ministère. Cette entrave aux initiatives de préparation a pour effet d'accroître les dépenses liées à l'augmentation des coûts d'intervention et de rétablissement<sup>144</sup> que les collectivités d'accueil sont censées supporter d'emblée dans le cadre du modèle de recouvrement des coûts.

### **5.2.3 Gestion des situations d'urgence Ontario et Centre provincial des opérations d'urgence**

L'Ontario utilise le Centre provincial des opérations d'urgence (le Centre/CPOU) comme plaque tournante pour la gestion des situations d'urgence. Le Centre est autorisé par le règlement sur les normes en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*<sup>145</sup>. L'objectif du Centre provincial des opérations d'urgence est « de permettre une intervention coordonnée de la province face aux urgences, dans les cas où [Gestion des situations d'urgence Ontario] peut collaborer avec ses partenaires : ministères, municipalités, le gouvernement fédéral, des administrations à l'extérieur de l'Ontario et d'autres administrations<sup>146</sup> ». Depuis sa création en 2015, le gouvernement de l'Ontario affirme que le Centre a principalement servi « à répondre à des urgences dans les collectivités des Premières Nations, comme des inondations, à aider les municipalités en cas d'urgence et à organiser des réunions<sup>147</sup> ».

En novembre 2020, la vérificatrice générale de l'Ontario a publié un rapport intitulé « Préparation et gestion en lien avec la COVID-19 : Rapport spécial sur la gestion des situations d'urgence en Ontario – Intervention contre la pandémie » (« Rapport du BVG de 2020 »)<sup>148</sup>. Ce rapport souligne certains des problèmes de Gestion des situations d'urgence Ontario et du rôle du Centre. L'un des problèmes était le manque d'agents sur le terrain en Ontario par rapport aux autres provinces. L'Ontario comptait un agent sur le terrain pour 1,8 million de résidents (1:1 800 000), contre 1:137 000 en Colombie-Britannique et 1:273 000 en Alberta<sup>149</sup>.

Une autre mesure figurant dans le Rapport du BVG de 2020 correspondait au ratio d'agents sur le terrain par municipalité. Au moment du Rapport du BVG de 2020, il n'y avait que 10 agents sur le terrain pour soutenir 444 municipalités<sup>150</sup>, soit un agent sur le terrain pour 44 municipalités. Il y a 133 Premières Nations en Ontario<sup>151</sup> et aussi 577 collectivités distinctes en Ontario. Par conséquent, il y a un agent sur le terrain pour 13 Premières Nations ainsi qu'un agent sur le terrain pour 58 collectivités en Ontario. Le Rapport du BVG de 2020 a également souligné le manque de personnel généralisé au sein du Centre provincial des opérations d'urgence<sup>152</sup>.

---

<sup>144</sup> *Supra* note 95.

<sup>145</sup> Règl. De l'Ontario 380/04 : NORMES

<sup>146</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 13.

<sup>147</sup> *Ibid.* p. 13.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.* p. 9.

<sup>150</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 35.

<sup>151</sup> Services aux Autochtones Canada, *Communautés autochtones en Ontario*, Ottawa, 2020, <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1603371542837/1603371807037>>.

<sup>152</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 35.





Ce manque d'agents sur le terrain en Ontario doit être lu parallèlement avec la conclusion suivante de l'Évaluation du Programme :

Un informateur clé a recommandé d'améliorer la communication entre les agents de terrain et les dirigeants des collectivités des Premières Nations lors de la planification en vue d'urgences éventuelles. Les évaluateurs n'ont trouvé aucune preuve directe d'un quelconque degré de communication en dehors de situations d'urgence. L'absence d'un plan de gestion des urgences convenable et à jour, combiné aux communications inadéquates avec les collectivités des Premières Nations sur les mesures à prendre avant une urgence, augmente substantiellement les risques pour tous les membres de la collectivité et aura très certainement une incidence négative sur les mesures à prendre par rapport aux piliers de l'intervention et du rétablissement de la gestion des urgences<sup>153</sup>. [C'est nous qui soulignons.]

On met en évidence un problème important au sein du Programme. La plupart des agents sur le terrain ont tendance à ne traiter avec les Premières Nations qu'en cas d'urgence. C'est ce que reflètent les normes du Comité directeur mixte, selon lesquelles, lors d'une évacuation, les agents sur le terrain « ne resteront dans les collectivités que tant que leur aide sera nécessaire ou jusqu'à ce que la responsabilité de la situation soit entièrement transférée au gouvernement fédéral<sup>154</sup> ». Le Plan de gestion des urgences 2019 décrit la place d'un agent sur le terrain dans le déploiement des représentants provinciaux dans une collectivité touchée :

Lorsqu'un incident survient, un représentant provincial peut être déployé dans une collectivité en tant qu'agent de liaison, pour offrir aide et conseils en matière de gestion des urgences. C'est le CPOU qui s'occupe de ce déploiement. Le représentant choisi est souvent un agent régional du BCIGSU, mais selon l'ampleur de l'urgence, il est possible de demander un effectif supplémentaire d'urgence auprès de l'OISU provinciale<sup>155</sup>.

Comme indiqué dans le Plan provincial de 2019, les agents sur le terrain ne doivent pas diriger d'activités d'intervention ou de rétablissement de la collectivité, mais fournir des conseils et une assistance pour :

- faciliter la communication avec les bureaux ministériels dans les cas où les points de contact habituels de la collectivité ou de la province ne sont pas accessibles (p. ex. en dehors des heures de bureau);
- lancer une demande d'aide provinciale;
- chercher des ressources dans d'autres collectivités<sup>156</sup>.

Les normes du Comité directeur mixte décrivent une partie du soutien que les agents sur le terrain apportent aux collectivités d'accueil, qui consiste essentiellement en une coordination, et il n'y a aucune garantie que les agents sur le terrain seront déployés lors de chaque événement<sup>157</sup>. En 2021, elles ont été mises à jour et le soutien des agents sur le terrain peut désormais être déployé virtuellement<sup>158</sup>. Par conséquent, il y a encore plus probable que les agents sur le terrain ne se présentent pas en personne sur le terrain.

Dans le Rapport du BVG de 2020, on a constaté, au cours de la pandémie de COVID-19, que les agents sur le terrain de l'Ontario n'étaient pas en mesure de fournir le même niveau d'aide directe aux municipalités que les agents sur le terrain des autres provinces<sup>159</sup>, et que la fréquence des appels aux municipalités diminuait continuellement sans qu'aucun compte rendu de ces appels ne soit rédigé<sup>160</sup>. Certains représentants municipaux ont formulé des commentaires directs dans le Rapport du BVG de 2020 sur le manque de soutien et le rendement insatisfaisant de Gestion des situations d'urgence Ontario et des agents sur le terrain pendant la pandémie de COVID-19, notamment :

<sup>153</sup> Évaluation du Programme, *supra* note 33, p. 32-33.

<sup>154</sup> Normes du Comité directeur mixte, *supra* note 137, p. 8 [TRADUCTION].

<sup>155</sup> Plan provincial 2019, *supra* note 8, p. 69.

<sup>156</sup> *Ibid.* p. 70.

<sup>157</sup> Normes du Comité directeur mixte, *supra* note 137, p. 6, 8 et 26.

<sup>158</sup> *Ibid.* p. 6, 26.

<sup>159</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 36.

<sup>160</sup> *Ibid.*



- « Un certain nombre de municipalités comme la mienne n'ont jamais suivi ce processus auparavant, et nos équipes de direction et le Conseil se tournaient vers nous en tant qu'experts du fonctionnement du processus, et nous n'avons reçu aucune aide de nos agents sur le terrain. »
- « Essentiellement, le seul avantage de [Gestion des situations d'urgence Ontario] et de notre agent sur le terrain a été de poser des questions au ministère compétent sans garantie de réponse. »
- « J'ai des préoccupations importantes après avoir constaté l'absence de soutien et d'intervention coordonnés pendant la COVID-19 au sujet de la capacité de [Gestion des situations d'urgence Ontario ou du [Centre de GSUO] de gérer, de coordonner et de diriger une intervention en cas d'événement nucléaire potentiel (remarque : Gestion des situations d'urgence Ontario et le ministère du Solliciteur général sont directement responsables de l'intervention d'urgence en cas d'incident nucléaire)<sup>161</sup>. »

À bien des égards de la gestion des urgences pour les Premières Nations de l'Ontario et de Gestion des situations d'urgence en général, la fonction d'agent sur le terrain consiste à coordonner les intervenants. Le Rapport du BVG de 2020 décrit en détail pourquoi les capacités de coordination de Gestion des situations d'urgence Ontario pour les municipalités sont insuffisantes et doivent être améliorées<sup>162</sup>. Compte tenu de ce qui précède, il est difficile de discerner l'avantage d'avoir des agents provinciaux sur le terrain pour soutenir les Premières Nations, vu le manque de personnel et leur incapacité à accorder une véritable attention aux collectivités.

Il est également alarmant de constater que des 29 postes nouvellement approuvés à Gestion des situations d'urgence, entre 2017 et le moment de la rédaction du Rapport du BVG de 2020, 11 d'entre eux ont été financés par Services aux Autochtones Canada. C'est donc dire que 37 % des postes nouvellement créés à Gestion des situations d'urgence l'ont été pour servir 23 % du nombre total de collectivités au Canada<sup>163</sup>. Au moment de la publication du Rapport du BVG de 2020, seuls 18 de ces 29 postes étaient pourvus<sup>164</sup>. On ignore si les postes financés par le Ministère pour aider les Premières Nations sont également utilisés pour aider les municipalités de l'Ontario. Indépendamment du fait que les postes financés par le Ministère aident également les municipalités, ces postes seraient mieux utilisés en dehors du contexte de Gestion des situations d'urgence. On pourrait, par exemple, engager des agents sur le terrain des Premières Nations au lieu d'un plus grand nombre d'employés à Gestion des situations d'urgence.

En résumé, il y a un grave manque de personnel à l'échelon provincial, le système de gestion des situations d'urgence n'est pas coordonné et l'utilité générale des agents sur le terrain de l'Ontario est discutable. À l'évidence, la gestion des situations d'urgence en Ontario pour les municipalités doit être améliorée dans de nombreux domaines, comme le souligne le Rapport du BVG de 2020. Les effets cumulatifs de la mauvaise gestion des urgences en Ontario, conjugués aux autres lacunes décrites dans le présent rapport, créent un système de gestion des urgences déficient pour les Premières Nations de l'Ontario.

#### **5.2.4 Système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario – 2017 à 2020**

Il ressort clairement du Rapport du BVG de 2020 que depuis la vérification du système de gestion des situations d'urgence de l'Ontario réalisé par la vérificatrice générale en 2017, il n'y a pas eu de progrès notables concernant les recommandations formulées par la vérificatrice générale<sup>165</sup>. Étant donné que seulement 11 % des recommandations de la vérification de 2017 sur la gestion des situations d'urgence ont été mises en œuvre<sup>166</sup>, le rythme des améliorations de la gestion des situations d'urgence en Ontario est préoccupant pour les Premières Nations.

<sup>161</sup> *Ibid.* p. 36-37.

<sup>162</sup> *Ibid.* p. 31-39. Ces critiques ne seront pas exposées ici en raison de la nature exhaustive et nuancée des analyses figurant dans le rapport.

<sup>163</sup> 133 collectivités des Premières Nations/577 collectivités totales au Canada = 23,05 %.

<sup>164</sup> Rapport du BVG de 2020, *supra* note 12, p. 34.

<sup>165</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>166</sup> *Ibid.*



Étant donné que le système de gestion des urgences de l'Ontario est fondé sur une approche ascendante, le manque de soutien aux municipalités et aux petites collectivités soulève également des préoccupations pour les Premières Nations. Comme il a été indiqué à la section 2.4 du présent rapport, il existe des problèmes de capacité pour les Premières Nations à créer un programme de gestion des urgences solide et localisé. Par conséquent, le système de gestion des urgences de l'Ontario semble mal préparé à soutenir les Premières Nations, ce qui aura une incidence très importante sur celles qui sont éloignées.

## 6. Résumé

Cet examen représente la première étape de la détermination et de la résolution des problèmes qui limitent la gestion des urgences des Premières Nations. Si les effets néfastes de la pandémie actuelle ont été ressentis par tous, personne n'a connu une aggravation de problèmes de longue date autant que les Premières Nations qui ont tenté à la fois de gérer les urgences et de protéger leurs citoyens contre la COVID-19.

Nous avons également constaté que le moyen de surmonter cette pandémie consiste à véritablement collaborer, en se dotant d'objectifs communs et de ressources adéquates et en se prêtant un soutien mutuel. Bien que de nombreuses lacunes aient été relevées tout au long de cet examen, il existe également une multitude de possibilités d'améliorer la gestion globale des urgences des Premières Nations. Si ces possibilités ne sont pas examinées, de nombreuses Premières Nations continueront non seulement à souffrir de pratiques de gestion des urgences déficientes, mais aussi à ne pas évoluer alors que le reste de la province progresse dans le domaine de la gestion des urgences.

La nécessité d'une gestion des urgences solide et complète pour les Premières Nations ne cessera d'augmenter. Il est donc impératif que les problèmes définis dans le rapport soient véritablement traités afin de renforcer les capacités, d'accroître la résilience et, surtout, de favoriser la réconciliation.

À la suite de cet examen, les recommandations sont les suivantes :

1. Établir des accords tripartites avec les dirigeants des Premières Nations, les organismes provinciaux et territoriaux ou les conseils tribaux afin d'assurer un partenariat égalitaire entre les Premières Nations, la province et le gouvernement fédéral.
2. Établir des rôles bien définis pour le gouvernement fédéral, la province et les Premières Nations dans l'accord tripartite.
3. Maintenir la distinction entre une « urgence » et une « catastrophe », où une « urgence » porte sur l'intervention institutionnelle, et une « catastrophe » porte sur le degré de dommage;
4. La définition du terme « catastrophe » doit pouvoir être adaptée à chaque Première Nation, mettant l'accent sur la capacité de chacune d'entre elles à composer avec la situation comme point de référence.
5. Éliminer la distinction entre les urgences sociales et les autres types de risques d'urgence, ou prévoir un financement réservé aux urgences sociales.
6. Créer un mécanisme pour autoriser les déclarations d'urgence par les Premières Nations.
7. Déterminer la raison des coûts élevés des piliers « intervention » et « rétablissement » en Ontario.
8. Mettre en œuvre les principes reconnus de « Reconstruire en mieux ». La mise en œuvre peut nécessiter d'aller au-delà du Guide stratégique – Reconstruire en mieux du Canada, du Plan national de gestion des urgences dans les réserves et des modalités du Programme.



9. Veiller à ce que tous les piliers de la gestion des urgences ne soient pas considérés individuellement les uns des autres. Il faut donc conceptualiser la gestion des urgences comme un « cycle de catastrophes » et mettre tous les piliers de la gestion des urgences sur le même pied.
10. Affecter davantage de ressources aux piliers précatastrophe.
11. Élaborer des indices/indicateurs d'éloignement pour la gestion des urgences qui tiennent compte du caractère unique des collectivités éloignées de la Nation.
12. Appliquer les indices/indicateurs d'éloignement aux collectivités de la Nation.
13. Déterminer et prendre en compte le coût de l'éloignement en ce qui concerne la gestion des urgences.
14. Analyser les différents modes de prestation de services aux Premières Nations éloignées, notamment les avantages d'avoir des bureaux régionaux.
15. Établir un système de gestion des urgences pour les Premières Nations qui tienne compte des différences inhérentes entre les réserves des Premières Nations et les municipalités de l'Ontario. Il s'agit notamment de tenir compte de l'absence d'assiette fiscale sur la plupart des réserves.
16. Établir des liens solides avec les collectivités d'accueil.
17. S'assurer que des fonds précatastrophe seront mis à la disposition des collectivités d'accueil.
18. Établir les rôles de soutien optimaux pour le Centre provincial des opérations d'urgence, Gestion des situations d'urgence Ontario et toute autre partie concernée.
19. Veiller à ce que les agents sur le terrain apportent un soutien adéquat aux Premières Nations, et envisager d'employer des agents sur le terrain des Premières Nations à la place des agents sur le terrain provinciaux.
20. Voir à ce que les Premières Nations soient prises en compte lors de la mise en œuvre des recommandations des rapports de la vérificatrice générale.





# Nation Nishnawbe-Aski

ᐱᐅᓂᓂᓂ ᐱᐅᐅ ᐅᓂᓂᓂᓂ

[TRADUCTION NON OFFICIELLE]

## RÉSOLUTION 19/30 : SERVICE DE GESTION DES INCENDIES ET DES URGENCES DE LA NATION NISHNAWBE-ASKI

**ATTENDU QUE** de tragiques incendies résidentiels continuent de dévaster les terres des Premières Nations sur le territoire de la Nation Nishnawbe-Aski (la Nation), entraînant la perte de vies et de foyers;

**ATTENDU QUE** les Premières Nations de la Nation sont de plus en plus confrontées à des situations d'urgence telles que des feux de forêt, des inondations, des phénomènes météorologiques extrêmes et d'autres crises qui nuisent à la santé et à la sécurité des collectivités et qui entraînent des évacuations et des risques supplémentaires pour les membres des collectivités;

**ATTENDU QUE** les services de protection et de prévention des incendies et l'infrastructure de lutte contre les incendies dans les Premières Nations de la Nation sont souvent inadéquats et connaissent des lacunes communes en matière de financement et d'entretien, ce qui entraîne un risque important pour la vie, les foyers et l'infrastructure;

**ATTENDU QU'**un rapport réalisé en mars 2019 par le Groupe de réflexion sur la gestion des urgences des Premières Nations de l'Assemblée des Premières Nations indique que les Premières Nations vivant dans les réserves sont 18 fois plus susceptibles d'être évacuées en raison de catastrophes naturelles que la population générale;

**ATTENDU QUE** les situations d'urgence exigent une planification, une préparation et une coordination rapide avec les municipalités, les administrations provinciales et le gouvernement fédéral ainsi qu'avec leurs organismes connexes, et qu'un financement et des ressources spécialisées nécessaires pour améliorer la gestion des urgences dans les Premières Nations de la Nation et ainsi atténuer les répercussions sur le bien-être, la santé et la sécurité de la collectivité en temps de crise;

**ATTENDU QUE** la Résolution 16/35 : *Amber's Fire Safety Campaign* (campagne de sécurité incendie d'Amber) a chargé le Conseil exécutif de la Nation de poursuivre un plan à long terme sur la protection et la sécurité incendie, dont les services d'incendie et les secours en cas d'incendie, afin de garantir la conformité des logements et des infrastructures aux normes de sécurité incendie;

**ATTENDU QUE** la résolution 17/14 : *Fire Safety Inquest* (enquête sur la sécurité incendie) a chargé le Conseil exécutif de la Nation de réclamer aux gouvernements du Canada et de l'Ontario une enquête du coroner sur la sécurité incendie dans les Premières Nations de la Nation, et par le fait même, à la mise sur pied d'un groupe d'étude du coroner en chef de l'Ontario sur les décès dus aux incendies dans les collectivités des Premières Nations, ainsi qu'à la conduite d'un examen et d'une évaluation des décès par incendie dans les Premières Nations au cours des 10 dernières années et à un rapport de constatations qui pourrait ne pas être terminé avant la fin de 2019;

**PAR CONSÉQUENT, IL EST DÉCIDÉ** que l'Assemblée générale des chefs de la Nation demande au Conseil exécutif de commencer à mettre sur pied un service de gestion des incendies et des urgences pour les Premières Nations de la Nation Nishnawbe-Aski;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ QUE** la Nation a le mandat de chercher des ressources afin de réaliser une évaluation de l'infrastructure et de la capacité de protection et de prévention des incendies, du niveau de financement de l'exploitation et de l'entretien, ainsi que de compléter un historique des données sur les menaces et les occurrences d'incendie pour les collectivités de la Nation afin d'informer le développement d'un service de gestion des incendies et des urgences de la Nation;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** qu'un service de gestion des incendies et des urgences de la Nation établit des normes de qualité égale ou supérieure à celles en vigueur ailleurs au Canada adaptées à la culture et aux besoins uniques des Premières Nations de la Nation;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que la Nation met en place un groupe de travail pour déterminer une structure et un cadre de gouvernance pour un service de gestion des incendies et des urgences de la Nation;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que la Nation est chargé de rechercher des fonds et des ressources connexes et de s'appuyer sur les partenariats existants de la campagne de sécurité incendie d'Amber afin d'assurer un soutien et une progression continus dans les étapes de mise sur pied d'un service de gestion des incendies et des urgences de la Nation;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que la mise en œuvre de cette résolution tient compte des initiatives connexes en matière d'incendie et d'urgence au niveau des conseils tribaux et des Premières Nations;

**FINALEMENT, IL EST DÉCIDÉ** que la Nation rend compte des avancées réalisées lors de la prochaine Assemblée générale des chefs.

**EN DATE DE CE 17<sup>E</sup> JOUR DE JUILLET 2019 À LA PREMIÈRE NATION DE KINGFISHER LAKE.**

**PROPOSÉE PAR :** Chef Sam Mamakwa, Première Nation du lac Wunnumin  
**APPUYÉE PAR :** mandataire de Michael Bottle, Première Nation de  
**DÉCISION :** Mishkeegogamang  
**ADOPTÉE**

[SIGNATURE]

[SIGNATURE]

---

Grand chef Alvin Fiddler

---

Grand chef adjoint

# RÉSOLUTION

NationNishnawbe Aski

[TRADUCTION NON OFFICIELLE]

(807) 623-8228  
[TÉLÉC.] 807-623-7730

nan.ca

100, rue Back, bureau 200  
Thunder Bay (Ontario) NP7J1L2



## 20/10

### Gestion des urgences des Premières Nations

**ATTENDU QUE** Services aux Autochtones Canada (SAC), région de l'Ontario, a déclaré qu'environ 86 % de toutes les situations d'urgence se produisent dans le Nord, et plus souvent dans les collectivités des Premières Nations en raison de divers facteurs, notamment la situation géographique et l'isolement relatif;

**ATTENDU QUE** la Bibliothèque du Parlement a conclu que les Premières Nations font face à des défis supplémentaires pour répondre aux urgences, notamment l'absence de plans de gestion des urgences, des conditions socioéconomiques néfastes, des possibilités économiques limitées et une fréquence élevée d'urgences;

**ATTENDU QUE** les principes de gestion des situations d'urgence en Ontario de 2005 disposent que, vu la nature essentielle locale des situations d'urgence, la mise en œuvre des programmes de gestion des situations d'urgence devrait commencer à l'échelle communautaire grâce à des activités de prévention, d'atténuation, de préparation, d'intervention et de rétablissement;

**ATTENDU QUE** la résolution 19/30 : *NAN Fire and Emergency Management Service* (service de gestion des incendies et des urgences de la Nation Nishnawbe-Aski) a mandaté le Conseil exécutif de la Nation Nishnawbe-Aski de rechercher des fonds et des ressources connexes et de s'appuyer sur les partenariats existants de la campagne de sécurité incendie d'Amber afin d'assurer le soutien et la progression continue des étapes de développement d'un service de gestion des incendies et des urgences de la Nation;

**ATTENDU** la résolution 06/11 : *Pandemic Planning* (planification en cas de pandémie) a mandaté le gouvernement fédéral et les administrations provinciales de fournir à la Nation les ressources équitables et comparables nécessaires pour préparer pleinement les collectivités vulnérables, qui connaissent des conditions de vie surpeuplées et qui manquent cruellement de ressources en matière de santé humaine et d'infrastructures sanitaires, éléments critiques d'une mise en œuvre d'un plan d'urgence efficace en cas de pandémie et de grippe;

**ATTENDU QUE** la lettre de mandat du ministre des Services aux Autochtones, datée du 13 décembre 2019, indique que le Ministère continuera de travailler avec les collectivités des Premières Nations pour s'assurer qu'elles contrôlent l'élaboration et la prestation des services;

**ATTENDU QUE** la lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones, datée du 13 décembre 2019, indique que la ministre doit travailler avec le ministre des Finances et le ministre de Services aux Autochtones pour établir une nouvelle relation financière avec les peuples autochtones qui assure un financement suffisant, prévisible et durable pour les collectivités, dont la production de recettes et la capacité fiscale de gouverner efficacement, et fournir des programmes et des services;



## **RÉSOLUTION 20/10 : Gestion des urgences des Premières Nations**

**PAR CONSÉQUENT, IL EST DÉCIDÉ** que l'Assemblée générale des chefs de la Nation demande au Conseil exécutif de la Nation de rechercher des ressources et du financement en partenariat avec les gouvernements fédéral et provincial afin de faire progresser la formation et la capacité de gestion des urgences au niveau des Premières Nations; ces ressources et ce financement devront être équivalents au minimum à ceux offerts ailleurs dans la province;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que le Conseil exécutif de la Nation reçoit l'ordre de rechercher des ressources pour effectuer une évaluation des ressources de gestion des urgences dans les Premières Nations et des urgences historiques qui se sont produites sur le territoire des Premières Nations de la Nation;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que l'Assemblée générale des chefs demande au Conseil exécutif d'élaborer un programme et une plateforme de formation adaptés et accessibles sur le plan culturel, qui répondent au moins aux normes provinciales en matière de gestion des urgences;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que la Nation a le mandat de revoir la politique et les procédures de gestion des urgences, dont le Protocole d'entente de 1997 de la Nation, et les aspects de continuité des activités et de mettre sur pied des partenariats et des usages adaptés sur le plan culturel, répondent aux besoins des Premières Nations de la Nation et portent sur le développement de collectivités plus résilientes;

**IL EST EN OUTRE DÉCIDÉ** que la Nation travaille avec les coordonnateurs et les initiatives de gestion des urgences existants au niveau des Premières Nations et des conseils tribaux;

**FINALEMENT, IL EST DÉCIDÉ** que la Nation a le mandat de s'appuyer sur la mise en œuvre de cette résolution pour informer et mettre sur pied les assises d'un service de gestion des incendies et des urgences de la Nation.

**EN DATE DE CE 21<sup>E</sup> JOUR D'OCTOBRE 2020 À THUNDER BAY, ONTARIO.**

**PROPOSÉE PAR :** Chef Cheryl St. Denis, Première Nation de Brunswick House

**APPUYÉE PAR :** Chef Derek Maud, Première Nation de Lac Seul

**DÉCISION :**

**[SIGNATURE]**

**[SIGNATURE]**

\_\_\_\_\_  
Grand chef Alvin Fiddler

\_\_\_\_\_  
Grand chef adjoint

