

**ÉTUDE DÉTAILLÉE DU PROJET DE LOI N° 50, LOI ÉDICTANT
LA LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE VISANT À FAVORISER LA
RÉSILIENCE AUX SINISTRES ET MODIFIANT DIVERSES
DISPOSITIONS RELATIVES NOTAMMENT AUX CENTRES DE
COMMUNICATIONS D'URGENCE ET À LA PROTECTION
CONTRE LES INCENDIES DE FORÊT**

MÉMOIRE DÉPOSÉ À

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE¹

PAR

L'ASSOCIATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE DU QUÉBEC (ASCQ)

19 avril 2024

¹ M. Félix Fortin-Lauzier, Secrétaire, cat@assnat.qc.ca

✚ L'ASSOCIATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE DU QUÉBEC (ASCQ)

- **Vision, mission et valeurs**

L'ASCQ aspire à devenir le plus important et influent regroupement d'acteurs en sécurité civile au Québec. Cela en établissant un vaste un réseau de contacts, en proposant des formations, en partageant de l'information, en valorisant l'expertise et en promouvant les meilleures pratiques en la matière. Forte de l'expertise de ses membres, elle exerce un rôle de leader et représente un vaste forum intersectoriel d'excellence. L'ASCQ a pour valeurs fondamentales, la collaboration, le respect, l'intégrité, l'excellence et l'innovation.

- **Bref historique**

Constituée en 2003, l'ASCQ contribue depuis vingt ans à l'amélioration des meilleures pratiques en sécurité civile. Si elle est parfois porteuse d'un projet ou d'une activité, elle n'hésite pas non plus à collaborer, voire cocréer des initiatives avec ses partenaires.

- Principales réalisations :

- Un programme de certification fortement inspiré d'un standard international;
- La remise annuelle du prix Jean-Bernard Guindon;
- Un séminaire annuel en sécurité civile;
- Le rendez-vous des bénévoles en sécurité civile;
- Le colloque de la sécurité civile;
- La Grande secousse.

- Principaux partenaires :

- Le ministère de la Sécurité publique
- Le Conseil de réduction des accidents industriels majeurs (CRAIM);
- Le Réseau d'Échange en Continuité des Opérations du Québec (RECO-Québec);
- Le Regroupement des organismes humanitaires et communautaires en mesures d'urgence de Montréal (ROHCMUM);
- L'Ambulance Saint-Jean;
- L'Armée du Salut;
- La Croix-Rouge canadienne (division Québec);
- Sauvetage et recherche aériens du Québec (SERABEC);
- La Garde côtière auxiliaire canadienne (Québec);
- La Fédération des clubs radioamateurs du Québec (RAQI);
- L'Association des gestionnaires en sécurité incendie et civile du Québec (AGSICQ);
- L'Association des techniciens en prévention des incendies du Québec (ATPIQ);
- L'Université du Québec à Montréal;
- Le Réseau d'inondations intersectoriel du Québec (RIISQ);

- Le Consortium EGIDE
- Le Centre de recherche et d'innovation en sécurité civile du Québec (Centre RISC);
- L'école d'administration publique (ENAP);
- Le Cité-ID LivingLab Gouvernance de la résilience urbaine;
- Campus Notre-Dame-de-Foy

CONTEXTE

L'ASCQ tient à réitérer qu'elle a toujours collaboré avec le Gouvernement, plus spécifiquement avec le MSP, et qu'elle continuera de le faire, et ce, à chaque fois qu'on lui en offrira la possibilité. Par sa vision, sa mission, ses valeurs et son historique, l'ASCQ regroupe près de 500 membres dont environ la moitié sont des gouvernements de proximité.

En amont de la rédaction de son mémoire, L'ASCQ, l'UQAM et le Consortium EGIDE ont organisé une journée d'étude en marge du dépôt du Projet de loi n° 50 (PL-50). Plus de cinquante acteurs du milieu ont contribué à cet évènement, alimentant ainsi nombre de réflexions orientées selon quatre grands axes. Inéluctablement, ces réflexions ont inspiré le contenu du présent mémoire.

COMMENTAIRES

1. L'ASCQ, reconnaît l'importance d'actualiser le cadre législatif en matière de sécurité civile, et profite de cette opportunité pour saluer l'initiative du Ministre Bonardel et les travaux de la Commission. Évidemment, elle souhaite contribuer aux efforts du législateur de sorte qu'une fois adoptée, la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*, permette aux acteurs concernés de travailler en concertation et en cohésion dans l'esprit de la finalité recherchée.
2. L'ASCQ trouve assez juste le portrait énoncé dans les « NOTES EXPLICATIVES », lequel traduit les priorités énoncées à l'article 1 du PL-50. Ainsi, les dispositions proposées à l'article 5 représentent, enfin, un fort levier pour permettre aux gouvernements de proximité de rompre avec le concept « d'état providence » en sécurité civile. Mentionnons aussi la portée de la définition du terme « sinistre », alors qu'est dorénavant pris en compte le fait qu'une situation d'urgence dans une municipalité donnée, peut, dans une autre, représenter un sinistre. De reconnaître, que c'est l'interrelation entre la « capacité de réponse » et les « conséquences réelles » qui est « déterminante », représente une avancée majeure, vu les divergences causées par les définitions « sinistre majeur » et « sinistre mineur » de l'actuelle *Loi sur la sécurité civile* (LSC).
3. L'ASCQ est favorable à l'encadrement des « Personnes dont les biens ou les activités peuvent être à l'origine d'un sinistre », mais par le biais d'un règlement provincial d'application municipal². Le principe d'une même norme applicable pour tous, est selon l'ASCQ, pertinent dans l'esprit d'une loi d'ordre public, et ce, nonobstant les autres dispositions réglementaires afférentes³. Il serait aussi fort pertinent que le futur règlement

² Comme c'est le cas pour la sécurité des piscines résidentielles et les chiens dangereux

³ Règlement sur les urgences environnementales (2019), DORS/2019-51

soit conséquent des efforts déjà consentis dans les schémas⁴ révisés et que ses dispositions insistent sur l'importance d'assurer un aménagement et un développement durable et sécuritaire du territoire. En ce sens, l'ASCQ souligne la pertinence des « Orientations 3 et 4 » de la Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024. Plus spécifiquement, la réglementation afférente devrait préciser les choix des scénarios d'incident, les critères d'évaluation des risques, les restrictions d'aménagement, de développement et d'occupation des milieux concernés et l'obligation de communiquer les risques à toutes les personnes concernées.

4. L'ASCQ soutient l'intention de permettre aux gouvernements de proximité de déclarer l'état d'urgence pour au plus dix jours, et de pouvoir reconduire cette période pour dix jours, et aussi longtemps que nécessaire, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes. Cependant, dans l'esprit d'une réponse optimale, lors d'un sinistre réel ou imminent, l'article 20 du PI-50 devrait reconduire les dispositions du second paragraphe de l'article 43⁵ de la LSC.
5. L'ASCQ appuie l'intention de créer une « réserve » de bénévoles, issue des forces vives des collectivités, pour ainsi renforcer et accroître les capacités opérationnelles des gouvernements de proximité. Elle est d'avis que cette initiative est étroitement liée à l'intention de rendre les personnes plus autonomes et résilientes (PI-50, article 5), car cela permettrait de pouvoir compter sur davantage de personnes capables de contribuer au sein de ladite « réserve ». Qui plus est, l'ASCQ soutient que cette « réserve » doit reposer sur une reconnaissance formelle des gouvernements de proximité des personnes inscrites comme « bénévole en sécurité civile ».

Cette reconnaissance n'étant possible que si les personnes sont intégrées au sein d'organismes humanitaires ou communautaires reconnus. Ce serait sans doute la voie à privilégier en termes d'efficience si l'on souhaite une « réserve » FORTE⁶, et du coup, réduire le nombre de bénévoles spontanés. L'ASCQ est convaincu qu'elle peut appuyer et soutenir les efforts du gouvernement en ce sens, vu le « RENDEZ-VOUS BÉNÉVOLE EN SÉCURITÉ CIVILE », son « PROGRAMME DE CERTIFICATION », mais aussi, certaines initiatives destinées à faciliter l'arrimage entre les acteurs dans un souci d'interopérabilité et de rehaussement des capacités locales.

6. L'ASCQ est d'avis que le PI-50 ne tient pas compte des enjeux relatifs à la formation des acteurs n'ayant pas suivi une formation initiale⁷ en relation avec un domaine de compétences pouvant être associé à la sécurité civile. Considérant les efforts de planification (résilience et gestion des risques) instaurés par le PL-50, en plus de ceux déjà requis (plans de sécurité civile), il devient très difficile pour les gouvernements de proximité d'assumer les coûts afférents pour l'atteinte d'un niveau de formation acceptable.

⁴ Couverture de risque en sécurité incendie (LSI) – Aménagement et développement (LAU)

⁵ Si le conseil ne peut se réunir en temps utile, le maire ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le maire suppléant peut déclarer l'état d'urgence pour une période maximale de 48 heures. Le conseil peut désigner un de ses membres pour agir à la place du maire suppléant en cas d'absence ou d'empêchement du maire. [...]

⁶ Au sens d'intégrée, formée et encadrée

⁷ Policiers, ambulanciers, pompiers, gestionnaires ayant obtenu un certificat ou un diplôme d'études supérieures spécialisées

Sans perdre de vue d'autres enjeux connexes, comme le roulement de personnel et les autres obligations et responsabilités qui incombent déjà à ces mêmes acteurs, en vertu d'autres lois ou règlements. L'ASCQ considère que le temps est peut-être venu de revoir le concept derrière les formations agréées par le MSP aux fins de proposer un nouveau modèle plus souple et plus viable. Elle soutient que son programme de certification, élaboré avec la collaboration du MSP, ainsi que le projet « PÉRISCOPE » du Centre RISC pourraient être des solutions alternatives plus efficaces.

7. Lorsqu'il est question de règlementer des démarches de planification, et ce, qu'elles concernent la résilience ou la gestion des risques, il est nécessaire de fournir des informations probantes aux autorités responsables de mener à terme ces démarches et de les encadrer par le biais d'un cadre normatif reconnu et susceptible d'être le même pour l'ensemble des acteurs de la Société québécoise.

Concernant les informations probantes, il est grand temps de faciliter l'accès aux données nécessaires en confiant ce mandat à un organisme, voire un observatoire, sous l'égide du MSP, vu les mécanismes de coordination et les rôles, mandats fonctions du Coordonnateur gouvernemental de la sécurité civile au sens du PL-50. Pour la norme de référence, l'ASCQ est d'avis que celle qui a servi de référence aux MSP, et qui est expliquée au sein du document intitulé Gestion des risques en sécurité civile, doit être remplacée par la norme ISO 31 000 Management du risque – Lignes directrices; laquelle doit s'appliquer à tous les secteurs⁸ de la Société québécoise.

RECOMMANDATIONS

- I. Modifier l'article 1 du PL-50 pour dépasser le concept de « sinistre » et le principe de « protection des personnes et des biens », lesquels remontent à 1979 (Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, LRQ, c P-38.1), et préserver au sein de la LSC. L'ASCQ recommande de remplacer le terme « sinistre » par « catastrophe » et de revoir le libellé de l'article 1 en s'inspirant des paragraphes 16 et 20 du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030.

Vu les enjeux, il appert important de prévenir, autant que faire se peut, les divergences en adoptant une terminologie unique. De faire cela, permet ensuite de la transposer au sein de différents documents et guides destinés aux autorités, afin d'assurer qu'elle percole au sein des différents programmes de formation ou de certification existants. Finalement, une terminologie unique pourrait se traduire par une meilleure cohésion et complémentarité des efforts de la part des acteurs, notamment des intervenants sur le site d'un sinistre.

- II. Créer, dans l'esprit des dispositions du paragraphe 33.3 du PL-50, une institution chargée de former les principaux intervenants municipaux en sécurité civile. Force est de constater que la formation des personnes aux échelles régionales et locales impose un fardeau financier et de temps important, sans compter les mouvements de personnel. Ce qu'il faut, c'est de mettre en place une formation homogène, de base et bien structurée s'adressant aux personnes pertinentes d'une MRC ou d'un gouvernement de proximité. À cet effet, l'ASCQ recommande au gouvernement de prendre acte d'un projet intitulé

⁸ Gouvernements, sociétés, industries, institutions, entreprises, etc.

« PÉRISCOPE », lequel a été développé par le Centre RISC avec la collaboration et la contribution des villes de : Québec, Gatineau, Saguenay et Terrebonne.

- III. L'institution précédemment mentionnée, pourrait, avec la collaboration d'autres⁹ et de celle de certains ministères¹⁰, se voir confier le mandat de créer un site d'entraînement où peuvent converger l'ensemble des ressources, pour s'exercer et prendre part à des simulations. Comme mandat complémentaire, le ministère de l'Éducation et celui de l'Enseignement supérieur pourraient réviser les formations académiques, de tout niveau, conduisant à des professions ou métiers pertinents en rapport avec la sécurité civile pour intégrer les fondements, approches, concepts et principes correspondants.

Outre les intervenants d'urgence, il y a les cursus destinés à former d'importants acteurs de la société, notamment : les urbanistes, architectes, ingénieurs, médecins, infirmiers, gestionnaires, etc.; les bases de la sécurité civile ne doivent plus être uniquement enseignées aux personnes qui finissent par développer un intérêt pour la chose, ou être confrontées à des responsabilités les obligeant à bien connaître de quoi il en revient.

Pour forger cette culture juste de la sécurité civile, au sein d'une Société québécoise résiliente, la sécurité civile doit devenir l'affaire de tous, et ce, dès le plus bas âge. Mieux formées à la base, les personnes intégrant le marché du travail exigeront moins d'efforts de formation après coup; inévitablement, cette perspective est plus que cruciale si on tient compte de toutes les personnes impliquées lorsqu'on considère la « sécurité civile » en tant que macrodomaine de connaissances et d'enjeux, et ce, sans perdre de vue le fondement premier au Québec, soit la responsabilité partagée.

Finalement, des citoyens mieux avisés, deviendront comme le souhaite le gouvernement, plus autonomes, résilients et mieux préparés à pouvoir œuvrer au sein d'une force de réserve issue de la contribution commune des organismes bénévoles en sécurité civile.

- IV. Créer, dans l'esprit des dispositions du paragraphe 33.6 du PL-50, un organisme chargé d'apprécier, d'évaluer, de reconnaître et de soutenir financièrement les organismes bénévoles en sécurité civile de manière qu'ils puissent accentuer leurs efforts de formation, d'exercices, de recrutement et d'acquisition de ressources matérielles. Tel que précédemment mentionné, l'ASCQ, par le biais d'un « RENDEZ-VOUS BÉNÉVOLES EN SÉCURITÉ CIVILE » peut jouer un rôle prépondérant en cette matière et souhaiterait effectivement pouvoir davantage contribuer dans ce contexte.

Une fois la formation de base en sécurité civile uniformisée entre les différents acteurs, l'organisme précité pourrait agir à titre de coordonnateur des requêtes de partage du personnel qualifié entre les MRC, les gouvernements de proximité les organismes bénévoles et les autres instances gouvernementales. Cette coordination de la mobilisation serait bénéfique sur deux plans : porter assistance aux instances dans le besoin - accroître le niveau d'expérience des personnes dont le territoire n'est pas qui ne sont pas affectés par un sinistre réel et imminent. Telle manière de faire ayant déjà fait ses preuves aux

⁹ École polytechnique, Collège Montmorency (Complexe de sécurité incendie), Institut de protection contre l'Incendie du Québec (IPIQ), École nationale de police du Québec (ENPQ-Police), École national des pompiers du Québec (ENPQ-Pompiers), etc.

¹⁰ Éducation, Enseignement supérieur, Sécurité publique

États-Unis d'Amérique grâce aux efforts de la Federal Emergency Management Agency (FEMA).

- V. Élaborer un programme de soutien financier permettant aux MRC et aux gouvernements de proximité de mettre en place de réelles initiatives visant à rehausser la capacité opérationnelle de leurs ressources, aux échelles interrégionales et intermunicipales. Il devient impératif de pouvoir compter sur la mobilisation intersectorielle des ressources partout au Québec, mais sans jamais entièrement découvrir un secteur donné d'une couverture acceptable en cas de sinistre réel ou imminent. L'ASCQ tient à souligner que cette vision de la mobilisation peut aussi s'appliquer dans toutes les dimensions de la sécurité civile, puisque les approches intersectorielles, interdisciplinaires et transdisciplinaires sont les plus susceptibles de produire des résultats probants dans la poursuite du rehaussement de la résilience de la Société québécoise.
- VI. Centraliser, au sein d'un observatoire, l'ensemble des informations concernant la sécurité civile. Pour que les personnes, collectivités, organisations, institutions et sociétés puissent, dans l'optique du fondement premier de la sécurité civile, la responsabilité partagée, significativement améliorer leur niveau d'autonomie et de résilience. Il ne faut plus que les acteurs de la Société soient contraints de faire d'innombrables demandes d'accès ou consultent une pléiade de sources ou plateformes d'informations. Qu'il s'agisse de journaux, revues, base de données, photographies, vidéos, documents d'archives, cartographies, etc., elles doivent être facilement accessibles et gratuites.
- VII. Intégrer, par renvoi, au sein du PL-50, la norme ISO 31 000, pour offrir à l'ensemble des acteurs de la Société québécoise, des principes, un cadre et des lignes directrices pour gérer toute forme de risque, et ce, peu importe le type d'organisme sans distinction de taille, d'activité ou de secteur. ISO 31 000 n'est pas destinée à servir à des fins de certification; elle fournit plutôt des orientations pour les programmes d'audit internes ou externes. Son utilisation permet d'évaluer, sur la base de principes rigoureux, leurs pratiques en matière de management du risque.
- VIII.

CONCLUSION

L'ASCQ tient à remercier la Commission pour sa considération en acceptant le dépôt du présent mémoire.

Elle réitère sa volonté de collaboration avec le gouvernement, mais aussi tous les autres acteurs et partenaires animés par cette volonté d'accroître le niveau de résilience des organisations, des collectivités et des personnes.

L'ASCQ espère avoir offert à la Commission un éclairage complémentaire pour que puisse être adoptée une Loi permettant à la Société québécoise de non seulement faire face aux aléas connus, mais de développer les capacités pour anticiper et apprécier les nouvelles menaces issues du monde complexe dans lequel, notre Société évolue.