

CAT-007M

C.P. PL 50

Loi sur la sécurité civile

visant favoriser la résilience aux sinistres

ON PROTÈGE LA FORÊT, ON PROTÈGE LE QUÉBEC !

AVIS

Présenté à la Commission de
l'aménagement du territoire

Par la Société de protection
des forêts contre le feu

Dans le cadre de l'étude du
projet de Loi N° 50 par
l'Assemblée nationale du
Québec

Mars 2024





*Société de protection
des forêts contre le feu*

**715, 7^e rue de l'Aéroport
Québec (Québec) G2G 2S7
Téléphone : 1 800 463-FEUX (3389)
courrier@sopfeu.qc.ca
www.sopfeu.qc.ca**

Table des matières

Préambule	3
Un changement de paradigme important	4
Des événements qui ont changé le cours des choses	4
Plan stratégique et nouvelle mission	6
Feux de forêt et feux de végétation	6
Prévenir les feux de végétation	8
Mesures préventives	8
Trois importantes causes de feu	9
Équipe d'intervention en cas de sinistre majeur	11
Une organisation déployée aux quatre coins du Québec	11
Un mandat taillé sur mesure pour la SOPFEU	12
Conclusion	13

Préambule

À titre d'organisme reconnu par la ministre des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) en vertu de l'article 181 de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* pour organiser la protection des forêts contre les incendies sur l'ensemble du territoire québécois, la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) est particulièrement concernée par le dépôt du projet de Loi N° 50, soit la *Loi édictant la Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres et modifiant diverses dispositions relatives notamment aux centres de communications d'urgence et à la protection contre les incendies de forêt*.

Plus précisément, la SOPFEU souhaite donner son avis sur les articles 47 à 65 du projet de loi, qui apportent des modifications au système de protection contre les incendies de forêt, notamment en transférant la responsabilité de la lutte aux feux de forêt du MRNF vers le ministère de la Sécurité publique (MSP). Concrètement, cela signifie que la SOPFEU accomplirait dorénavant sa mission pour le compte du MSP et non plus du MRNF.

Par ailleurs, la SOPFEU est également interpellée par le 6^e alinéa de l'article 33 du projet de loi, qui permet au ministre de désigner des organisations chargées de mettre en place des mesures visant à renforcer et à accroître les capacités opérationnelles des autorités municipales ou gouvernementales pour répondre à un sinistre ou à son imminence.

Le présent avis déposé devant les membres de la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières sur le projet de Loi N° 50 se limitera donc à ces deux aspects spécifiques.

D'entrée de jeu, la SOPFEU tient à souligner qu'elle accueille très positivement le dépôt de ce projet de loi. Par les changements qui la concernent plus spécifiquement, le gouvernement reconnaît le rôle essentiel de la SOPFEU en matière de sécurité civile pour la protection des vies humaines, des communautés et des infrastructures stratégiques, en plus de la protection de la ressource forestière.

Il s'agit de modifications législatives qui étaient attendues puisqu'elles sont cohérentes avec l'esprit de la nouvelle mission de l'organisation, de son Plan stratégique 2021-2024 et de la volonté de la SOPFEU de devenir une leader reconnue en matière de gestion de feux de végétation et une partenaire clé des collectivités.

Un changement de paradigme important

Au Québec, depuis près de 150 ans, la lutte aux incendies de forêt est associée à l'industrie forestière, dans une perspective visant d'abord la protection de la matière ligneuse. L'apport économique de l'industrie forestière justifie largement que des mesures vigoureuses de protection de la forêt soient mises en place. C'est ainsi que depuis toutes ces années, l'industrie forestière a partagé avec le ministère des Forêts la responsabilité de protéger la ressource forestière contre le feu.

Les premières lois visant la protection des forêts contre le feu furent adoptées par l'Assemblée législative de la province de Québec en 1869 et 1870. Par la suite, le premier système de protection des forêts, bien que rudimentaire, fut déployé entre 1889 à 1892 en mettant à contribution l'industrie forestière, tant pour l'organisation de la protection que pour son financement. Cette association entre l'État et l'industrie forestière dans le but de protéger la matière ligneuse a subsisté jusqu'à aujourd'hui sous différentes formes. C'est ainsi que la création des associations coopératives de protection (1912 à 1972), des sociétés de conservation (1972 à 1994) et de la SOPFEU (1994 à aujourd'hui) visait d'abord et avant tout à assurer la protection des forêts contre le feu et non la sécurité civile.

Avec le projet de Loi N° 50, le législateur propose un changement de paradigme majeur. En effet, avec l'introduction de ces changements législatifs, il ne s'agit plus uniquement de protéger les forêts contre le feu, mais bien de protéger le Québec contre les incendies de forêt. Ainsi, le nouvel article 150.1 de la *Loi sur la sécurité incendie* prévoira que « l'organisme désigné [la SOPFEU] est chargé d'organiser la protection des communautés, des infrastructures stratégiques et du milieu forestier contre les incendies de forêt ou ceux qui la menacent pour le territoire pour lequel il est désigné ».

Ce changement est l'aboutissement logique de l'évolution des besoins et des attentes, tant du gouvernement que de la population, en matière de protection contre les incendies de forêt. Cela est également en phase avec ce qui se passe partout sur la planète en raison de l'augmentation des températures et de ses impacts sur les feux de végétation. L'aléa « feux de forêt » n'est plus simplement une menace pour la forêt elle-même. La menace concerne maintenant les vies humaines, les communautés des secteurs périurbains et les infrastructures stratégiques du Québec réparties sur l'ensemble du territoire.

Le transfert de la responsabilité ministérielle des activités de l'organisme de protection vers le MSP est donc très bien accueilli. Cependant, la SOPFEU se réjouit que le projet de loi N° 50 maintienne des liens étroits entre l'organisme de protection et le MRNF puisque la protection des forêts et de cette importante ressource pour le Québec doit toujours demeurer au cœur de la mission de la SOPFEU.

Des événements qui ont changé le cours des choses

Au cours de la dernière décennie, plusieurs événements ont pavé la voie à ce changement de paradigme. C'est ainsi que plusieurs incendies ont forcé le gouvernement du Québec et la SOPFEU à revoir les priorités d'intervention lorsque des communautés ou des infrastructures étaient menacées.

Rappelons notamment l'important feu survenu en Minganie en juillet 2013, qui a forcé l'évacuation des habitants de Baie-Johan-Beetz. Cet incendie, de quelque 50 000 hectares, étant situé hors de la Zone de protection intensive, la SOPFEU ne pouvait y intervenir sans l'accord du gouvernement. Le feu a brûlé pendant 15 jours avant qu'une intervention ne soit autorisée. Ce feu, ainsi que ceux survenus la même année dans le Nord-du-Québec (notamment à Eastmain, près de la Baie-James) ont obligé le gouvernement à revoir les priorités d'intervention et les façons de faire en Zone nordique pour assurer la protection des communautés et des infrastructures stratégiques, notamment celles d'Hydro-Québec.

On se souviendra qu'en 2020, un petit feu de tourbière dans la localité de Rivière-Ouelle, dans le Bas-Saint-Laurent, a nécessité l'intervention soutenue de la SOPFEU malgré son faible impact sur la forêt. Ce feu a entraîné la fermeture de l'autoroute 20 à quelques reprises, ce qui constituait en soi un enjeu de sécurité civile.

Toujours en 2020, on se rappellera aussi le grand feu survenu au nord du Lac-Saint-Jean, dans le secteur de Chutes-des-Passes. Des interventions importantes avaient alors été réalisées dans le but de protéger la centrale Péribonka IV. Dans la foulée de cet incendie, le premier ministre François Legault avait d'ailleurs indiqué sur Twitter (aujourd'hui X) que « ***Le feu de forêt déclenché au Lac-Saint-Jean nous préoccupe grandement. Des équipes de la SOPFEU sont déployées et tentent de maîtriser le feu, mais la situation demeure difficile. Notre priorité : la sécurité des Québécois dans les zones à proximité*** » (notre soulignement).

Enfin, nul besoin de rappeler la saison historique de 2023, au cours de laquelle, pendant environ un mois et demi, la SOPFEU est intervenue sur l'ensemble du territoire essentiellement pour protéger les vies humaines, les communautés et les infrastructures stratégiques du Québec.

Tous ces événements et bien d'autres ont obligé la SOPFEU à intervenir au-delà de son strict mandat de protection de la forêt québécoise. En ce sens, on peut dire que les faits ont précédé la réflexion qui allait s'en suivre.

Cela a donc amené les membres du conseil d'administration et l'équipe de direction à requestionner la mission, les mandats et le rôle de la Société pour appuyer adéquatement le gouvernement du Québec face à l'aléa feux de forêt.

Plan stratégique et nouvelle mission

C'est donc à la lumière de ces nouvelles attentes implicites du gouvernement et de la population que la SOPFEU s'est dotée d'un nouveau plan stratégique pour les années 2021 à 2024.

D'entrée de jeu, ce plan postule que :

« Le mandat actuel de la SOPFEU doit être actualisé afin d'y intégrer pleinement certaines responsabilités, notamment la gestion des risques liés au passage d'un feu de végétation, qui sont indissociables du mandat actuel. Le moment est opportun pour augmenter la collaboration avec les pompiers municipaux ainsi que pour clarifier la contribution possible de la SOPFEU lors de certains événements de sécurité civile. »

Cinq grandes orientations venaient appuyer ce nouveau plan stratégique, dont une qui est en lien direct avec le projet de loi N° 50, et qui vise à « explorer de nouvelles opportunités d'affaires, notamment en matière de sécurité civile, afin de soutenir les communautés lors de situations d'urgence pour lesquelles notre expertise peut s'avérer utile ».

Ce plan stratégique, adopté par le conseil d'administration de la SOPFEU en 2021, vient également modifier la mission de l'organisme en y ajoutant la protection des communautés et des infrastructures stratégiques au cœur de ses priorités.

L'esprit du projet de Loi N° 50 s'avère donc tout à fait cohérent avec les orientations du Plan stratégique 2021-2024 de la SOPFEU, dont l'une des cibles visait à « Revoir le mode de fonctionnement avec l'appareil gouvernemental ».

En ce sens, la volonté du législateur de transférer la responsabilité ministérielle de la SOPFEU vers le ministère de la Sécurité publique (MSP) et d'élargir son mandat à la protection des communautés et des infrastructures stratégiques est évidemment très bien accueillie par l'organisme de protection.

Ce rapprochement avec le ministère de la Sécurité publique viendra dissiper une ambiguïté importante relativement aux attentes du gouvernement envers la SOPFEU en matière de sécurité civile. Cela permettra également de mieux coordonner les efforts en matière de protection et de lutte aux incendies de végétation avec les autorités municipales et leurs services de sécurité incendie.

Feux de forêt et feux de végétation

Cependant, il nous apparaît important de soulever un point qui peut sembler relever de la sémantique, mais qui est particulièrement important pour bien cerner l'enjeu de sécurité civile par rapport au feu.

MISSION

**PROTÉGER LA FORÊT, LES
COMMUNAUTÉS ET LES
INFRASTRUCTURES
STRATÉGIQUES CONTRE
LES INCENDIES DE
VÉGÉTATION, TOUT EN
ASSURANT LA PÉRENNITÉ
DU MILIEU FORESTIER.**

Ainsi, la véritable menace pour la sécurité de la population et des infrastructures ne vient pas uniquement des « feux de forêt ». Elle est surtout le fait de « feux de végétation » ou de ce que l'on nomme en anglais « wildfires ». C'est d'ailleurs pour cette raison que la nouvelle mission de la SOPFEU fait référence aux incendies de végétation et non uniquement aux feux de forêt.

Il faut être conscient qu'avec l'augmentation des températures et les changements climatiques qu'elle entraîne, il sera de plus en plus fréquent de voir apparaître au Québec des feux de broussailles menaçant des communautés. Soulignons qu'un peu partout sur la planète, ce ne sont pas les feux de forêt à proprement parler qui sont le plus menaçants pour les municipalités et les villages, mais bien les feux de broussailles. En ce sens, il serait approprié que le projet de loi en fasse mention.

Évidemment, nous ne sommes pas d'avis que la SOPFEU devrait être responsable de la suppression de l'ensemble des feux de végétation, incluant les feux de broussailles. Mais, nous croyons que la problématique doit être prise en compte de façon globale. À cet égard la SOPFEU peut jouer un rôle de leader et de partenaire clé des collectivités pour la gestion de l'aléa « feux de végétation », et ce, dans sa globalité, notamment en matière de formation, d'atténuation des risques et de prévention.

Rappelons qu'en ce moment, seuls les feux de forêt ou menaçant la forêt sont sous la responsabilité de la SOPFEU. Cette façon de concevoir le rôle de la SOPFEU en le limitant aux feux de forêt nous semble contraire à l'esprit du projet de loi. Soulignons à cet égard l'exemple feu de Rivière-Ouelle précédemment mentionné qui était davantage un feu de végétation qu'un feu de forêt.

Recommandation 1

Le nouveau chapitre VI.1 de la *Loi sur la sécurité incendie* devrait s'intituler comme suit : « L'organisme de protection contre les incendies de forêt et de végétation ». La même modification devrait apparaître dans le projet de loi chaque fois que cela est applicable.

Prévenir les feux de végétation

L'un des mandats importants dévolus à l'organisme de protection par l'actuelle *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* est la prévention. Cela est inscrit en toutes lettres dans la loi. Depuis la fin du XIX^e siècle, les associations coopératives de protection, puis les sociétés de conservation et maintenant la SOPFEU ont reçu le mandat du gouvernement d'assurer la prévention des incendies de forêt. En cette matière le Québec fait plutôt bonne figure puisque depuis les 50 dernières années, le nombre moyen de feux de forêt est passé de 1 000 à 450 par année.

Or, le projet de Loi N° 50, pour sa part, résume le rôle de l'organisme à « la protection contre les incendies de forêt ». Nous comprenons que la prévention est implicitement incluse dans le concept de « protection ». Cependant, nous sommes d'avis que l'importance que le gouvernement accorde à la prévention doit transparaître dans le projet de loi afin que l'intention du législateur ne puisse être pervertie au fil du temps. Il en va de même de la détection des feux, qui constitue un champ d'action névralgique de la SOPFEU.

Notons que le projet de loi fait référence à la prévention à l'article 150.5, mais uniquement pour la Zone nordique. Ce faisant, cela pourrait laisser présager que la prévention ne fait pas partie des mandats de la SOPFEU pour la Zone de protection intensive.

Recommandation 2

Le nouvel article 150.3 de la *Loi sur la sécurité incendie* devrait s'énoncer comme suit : « L'organisme désigné prépare un plan d'organisation pour la protection contre les incendies de forêt pour le territoire pour lequel il est désigné. Le plan indique la zone devant faire l'objet d'une protection intensive et fait état notamment des effectifs, des équipements et des moyens que l'organisme entend utiliser entre autres pour prévenir, atténuer les risques, détecter et éteindre les feux de forêt et de végétation, et ce, afin d'assurer la protection des communautés, des infrastructures stratégiques et du milieu forestier contre ces incendies. »

Mesures préventives

Rappelons qu'en matière de prévention, la SOPFEU joue un rôle important relativement à la mise en place des mesures préventives, telles que la délivrance des permis de brûlage industriel, l'interdiction de faire de feux à ciel ouvert, la restriction de travaux en forêt ou même la fermeture de la forêt. Aux yeux de l'organisme de protection, ces mesures s'inscrivent dans la logique d'un continuum cohérent, lié à la sévérité de la situation.

MESURES PRÉVENTIVES

- **MESURE DE NIVEAU 1**
Suspension des permis de brûlage
- **APPEL À LA PRUDENCE – COMMUNIQUÉ**
- **MESURES DE NIVEAU 2**
Interdiction de faire des feux à ciel ouvert
Restriction de travaux en forêt
- **MESURE DE NIVEAU 3**
Interdiction de circuler ou d'accéder à la forêt

Or, si le projet de loi est adopté tel quel, ces mesures relèveront de deux ministères différents. Nous estimons que cela risque de nuire à la cohérence et à la crédibilité des mesures mises en place.

Afin d'assurer la cohérence des mesures préventives et pouvoir élargir la portée de la notion de « permis de brûlage industriel » et de « restriction de travaux en forêt » au-delà de l'industrie forestière, la SOPFEU croit qu'il serait pertinent que l'ensemble de

ces mesures aient une même assise légale, soit la *Loi sur la sécurité incendie*. Il nous apparaît souhaitable de profiter de la révision de la loi pour assujettir l'ensemble des industries qui œuvrent en forêt ou à proximité de la forêt à ces mesures.

Recommandation 3

Transférer l'essentiel de la section III (Prévention des incendies) de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, soit les articles 190 à 194 inclusivement, dans la nouvelle *Loi sur la sécurité incendie*, de même que les pouvoirs réglementaires qui y sont associés (article 195).

Trois importantes causes de feu

Dans le même esprit, la SOPFEU croit qu'il serait opportun de saisir l'opportunité que représente l'étude du projet de Loi N° 50 pour revoir l'encadrement législatif et réglementaire des trois principales causes de feu, qui sont actuellement couvertes par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*. Ces trois causes sont les mégots de cigarette (80 feux/an), les brûlages domestiques (75 feux/an) et les feux de camp (60 feux/an). Ces trois causes de feu représentent à elles seules 60 % des feux de cause humaine qui se produisent en Zone de protection intensive chaque année.

Le temps est venu de moderniser ces réglementations, de les rapatrier sous la juridiction de la *Loi sur la sécurité incendie* et permette que les constats d'infraction puissent être remis par les différents corps de police et, le cas échéant, par les Services de sécurité incendie. Actuellement, malgré la loi et la réglementation en vigueur, aucun constat d'infraction n'est remis, même lorsqu'un citoyen contrevient à une interdiction de faire des feux à ciel ouvert, puisque le pouvoir de remettre un tel constat est entre les mains d'un nombre limité d'inspecteurs du MRNF.

Recommandation 4

Rapatrifier sous la *Loi de la sécurité incendie* les pouvoirs réglementaires en matière de prévention des feux de cause humaine. À cet égard :

- Rendre passible d'une amende tout individu qui dispose d'un mégot de cigarette ou autre article de fumeur en le jetant au sol, dans une plate-bande, un bac ou un pot à fleurs;
- Amener les villes et municipalités à se doter d'une réglementation en matière de brûlage domestique, basée sur la délivrance d'un permis de brûlage uniquement lorsque les conditions le permettent;
- Encadrer par voie réglementaire les mesures de sécurité à prendre pour faire un feu de camp ou un brûlage domestique sécuritaire;
- Donner le pouvoir aux corps de police et aux services de sécurité incendie de remettre un constat d'infraction en cas de manquement à la réglementation.

Équipe d'intervention en cas de sinistre majeur

Le projet de Loi N° 50 prévoit, au 6^e alinéa de l'article 33, que le ministre peut « *désigner des organisations chargées de mettre en place des mesures visant à renforcer et à accroître les capacités opérationnelles des autorités municipales ou gouvernementales pour répondre à un sinistre ou à son imminence et prévoir les modalités de déploiement de ses mesures* ».

Ce n'est un secret pour personne que la SOPFEU est pressentie pour être l'un de ces organismes. Cela s'inscrit en droite ligne avec les orientations du Plan stratégique de l'organisation. Pour le gouvernement du Québec, cela permettrait d'optimiser les infrastructures, les équipements et l'utilisation des équipes d'une organisation qui a démontré à de nombreuses reprises sa capacité à gérer tous les aspects d'une situation d'urgence.

L'avantage pour le gouvernement de pouvoir compter sur une organisation bien rodée, même si elle ne détient pas toute l'expertise pour les différents sinistres, est évident, tant du point de vue financier qu'opérationnel. Un tel partenariat serait également à l'avantage de la SOPFEU car cela lui permettrait d'augmenter sa robustesse globale, d'offrir davantage de travail à son personnel saisonnier et de consolider sa capacité opérationnelle.

Une organisation déployée aux quatre coins du Québec

La SOPFEU est une organisation à but non lucratif certifiée ISO 9001 2015. Elle est dirigée par un conseil d'administration autonome et par un comité de direction expérimenté.

Elle peut compter sur des effectifs de plus de 500 travailleuses et travailleurs saisonniers et réguliers, dont 250 pompières et pompiers forestiers. À cela, il faut ajouter l'apport essentiel de quelque 500 combattants auxiliaires aux incendies de forêt provenant d'entreprises ou d'organisations locales. Les opérations sur feux sont confiées à des équipes de spécialistes aguerris et expérimentés, notamment deux équipes de gestion de feux majeurs.

La SOPFEU peut également compter sur le soutien professionnel d'équipes œuvrant dans les domaines de la logistique, de la météorologie, de la géomatique, des télécommunications, des technologies de l'information, des communications, de la prévention et de l'atténuation des risques. Sans compter le soutien indéfectible des équipes des services administratifs, des ressources humaines, de la formation, de la santé et sécurité et de la performance.

Le siège social de la SOPFEU est situé à Québec. On y trouve notamment le Centre provincial de lutte. L'organisme compte également 28 bases d'opérations placées sous la supervision de trois directions régionales ayant chacune la responsabilité d'un centre régional de lutte. De plus, 115 dépôts de matériel et de carburants sont stratégiquement répartis sur l'ensemble du territoire québécois.

Enfin, pour mener à bien ses opérations de détection et de suppression, la SOPFEU dispose d'une équipe dédiée aux opérations aériennes, d'une flotte de près de 60 aéronefs sous contrat avec le secteur privé et de 14 avions-citernes opérés par le Service aérien gouvernemental. La SOPFEU possède également deux pistes d'atterrissage privées.

Un mandat taillé sur mesure pour la SOPFEU

Évidemment, la SOPFEU ne détient pas l'expertise pour supporter les municipalités et le gouvernement pour tous les types de sinistres. Cependant, son expertise en intervention d'urgence lui permettrait de s'approprier rapidement ces nouveaux champs de compétence.

Sa structure de commandement basée sur le Système de commandement intégré (SCI), alliée à son agilité organisationnelle reconnue et ses capacités de déploiement peuvent faire de la SOPFEU un partenaire clé des collectivités.

Notre organisation tient donc à réitérer auprès du gouvernement du Québec son ouverture à explorer avec les autorités du MSP les possibilités d'élargir ses champs d'intervention dans l'esprit du projet de Loi N° 50.

Conclusion

Depuis quelques années, la société québécoise prend la mesure de l'impact des changements climatiques sur la vie quotidienne de ses concitoyens.

La crise climatique pose un défi important en matière de protection des communautés, des infrastructures et des forêts contre les incendies. Les effets de ces changements ont d'ailleurs été largement documentés par les experts de la communauté scientifique.

Ainsi, les rehaussements des températures entraînent indubitablement un assèchement important des combustibles, augmentant d'autant leur niveau d'inflammabilité. Cela a pour conséquence que les feux sont plus nombreux, plus intenses et que leur propagation est plus grande. Le changement climatique a également pour effet d'étirer la durée de la saison des feux. Conséquemment, cela entraîne une augmentation significative de la sévérité de la saison et génère des impacts tant pour la forêt et ses écosystèmes que pour la population. La saison 2023 nous en a fait une éloquente démonstration.

Face à ces défis, la SOPFEU a entrepris une importante réflexion qui l'a conduite à adopter un plan stratégique qui aura certainement contribué à alimenter les orientations gouvernementales en matière de protection contre les incendies de végétation.

À cet égard, le dépôt du projet de Loi N° 50 vient assurément donner les moyens à la SOPFEU de réaliser une part importante de ses objectifs stratégiques. Ce changement important, allié aux rehaussements de son financement et aux investissements gouvernementaux en matière d'atténuation des risques face aux incendies de végétation, permettra à la SOPFEU de poursuivre son développement et de répondre adéquatement aux attentes légitimes du gouvernement et de la population québécoise. Cela lui permettra également d'appuyer davantage le gouvernement et les communautés lorsque surgissent différents sinistres majeurs.

On protège la forêt. On protège le Québec !