

Rapport d'enquête publique

Loi sur les coroners

POUR la protection de LA VIE humaine

concernant le décès de

Christopher Lavoie

2023-03330

Régis Lavoie

2023-03328

Me Andrée Kronström

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
IDENTIFICATION DES PERSONNES DÉCÉDÉES.....	4
CIRCONSTANCES DES DÉCÈS.....	4
LE CONTEXTE.....	4
LA CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DU 1 ^{ER} MAI 2023.....	4
LES RECHERCHES.....	7
EXAMEN EXTERNE, AUTOPSIE ET ANALYSES TOXICOLOGIQUES.....	8
ANALYSE.....	9
1- <i>Les facteurs retenus pouvant expliquer le décès des deux pompiers</i>	9
L'inondation du 1 ^{er} mai 2023 difficilement prévisible avec les outils de 2023.....	9
La construction en zone inondable : conformité du permis attribué pour la reconstruction.....	11
Le plan municipal de sécurité civile (PMSC) en 2023.....	11
Le regard de l'expert : l'intervention aurait dû être la non-intervention.....	12
L'inondation et la noyade : un risque bien présent.....	14
2- <i>Ce qui a été fait et ce qui reste à faire</i>	15
Le rapport de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).....	15
Le Plan de protection du territoire face aux inondations.....	16
Les pistes de solution discutées et retenues.....	18
La Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres.....	18
Les pistes de solution discutées et retenues.....	19
Le travail des pompiers.....	19
Les pistes de solution discutées et retenues.....	21
Le monde municipal formé, supporté et regroupé.....	21
Les pistes de solution discutées et retenues.....	22
CONCLUSION.....	24
RECOMMANDATIONS.....	25
LA PROCÉDURE.....	27
LISTE DES PIÈCES.....	29
LISTE DES ACRONYMES.....	37
RELEVÉ CADASTRAL DE LA MUNICIPALITÉ DE SAINT-URBAIN.....	38
PLAN JOINT À LA DÉCLARATION DE M. SYLVAIN GIRARD (ANNOTÉ).....	39

INTRODUCTION

Le 7 juin 2023, la coroner en chef de l'époque, M^e Pascale Descary, rendait une ordonnance d'enquête¹ relativement aux décès de MM. Régis et Christopher Lavoie. À ce moment, je recevais le mandat de clarifier les causes et les circonstances de ces décès survenus le 1^{er} mai 2023, d'en informer le public et de formuler, le cas échéant, des recommandations pour une meilleure protection de la vie humaine.

Lors des auditions de cette enquête qui se sont déroulées en avril, mai et juillet 2024, j'ai pu comprendre pourquoi MM. Lavoie se sont noyés dans la rivière du Gouffre en tentant de venir en aide à deux citoyens de Saint-Urbain, dont la résidence était inondée par une crue rapide des eaux de cette rivière à la suite de fortes précipitations combinées à la fonte des neiges. De nombreux facteurs sont à la source de cet événement malheureux. Les décès de MM. Lavoie résultent d'un enchaînement de facteurs et non uniquement du fait que les pompiers ont utilisé un véhicule amphibie pour intervenir dans un champ submergé par plus de 1,2 mètre d'eau vive, au péril de leur sécurité.

¹ Ordonnance d'enquête déposée en preuve sous la cote C-1.

IDENTIFICATION DES PERSONNES DÉCÉDÉES

Le 3 mai 2023, MM. Régis et Christopher Lavoie ont été identifiés visuellement par des sauveteurs en bordure de la rivière du Gouffre.

CIRCONSTANCES DES DÉCÈS

Le contexte

En 2023, le conseil municipal de Saint-Urbain compte sept élus, dont six conseillers et la mairesse, M^{me} Claudette Simard, en poste depuis 2009. La direction générale se compose des ressources suivantes : le directeur général, M. Martin Guérin, en poste depuis l'automne 2022, le directeur des travaux publics, M. Luc Dufour, également pompier volontaire, et le directeur du Service de sécurité incendie (SSI), M. Cédric Châtigny, aussi employé aux travaux publics à 80 % du temps. Le SSI est composé du directeur, de deux officiers et de onze pompiers. Au total, ce sont treize pompiers volontaires et un pompier en formation, M. Christopher Lavoie, qui peuvent intervenir sur appel lorsque leur emploi du temps leur permet, car ils occupent généralement un autre emploi rémunéré. M. Régis Lavoie en cumule trois et est pompier volontaire depuis 15 ans². M. Christopher Lavoie a débuté sa formation « Pompier I » de l'École nationale des pompiers et travaille à deux autres endroits. En tant qu'apprenti pompier, il est mobilisé, mais ne participe pas directement aux interventions sur les scènes d'incendie. Il demeure en retrait, conformément à son statut d'apprenant, afin d'observer et de se former dans un cadre sécurisé. M^{me} Linda Simard et M. Yvan Lavoie, ci-après désignés le « couple Simard-Lavoie », sont propriétaires de la résidence 5C sur la route 138, aussi désignée rang Saint-Georges, depuis six ans. Selon le relevé cadastral de la municipalité, reproduit à l'**annexe 4**³, cinq habitations sont situées sur un terrain délimité par la route 381 (rue Saint-Édouard), la route 138 et la rivière du Gouffre. Les terrains et bâtiments désignés 5A, 5B, 5C et 5D s'étendent le long de la rivière au nord-est, tandis que la résidence de M. Sylvain Girard est située légèrement en retrait, au sud-ouest. Le 31 août 2021⁴, le couple Simard-Lavoie obtient un permis de rénovation. Ils veulent transformer leur bâtiment, qui était initialement un chalet, en résidence principale. Dans les faits le bâtiment doit être détruit, car il est infesté de vermines. Après avoir été mis à l'amende par la municipalité de Saint-Urbain pour l'avoir démolie sans autorisation, le permis initial est modifié « en construction au complet sur la même structure » pour une résidence principale. En 2022, la nouvelle maison est bâtie sur pilotis, car elle se situe dans une zone inondable. On veut ainsi parer aux possibles dommages par l'eau, car les propriétaires n'ont pas pu souscrire d'assurance pour ce sinistre. La population dénombrée de Saint-Urbain se chiffrait à 1 320 habitants en 2021.

La chronologie des événements marquants du 1^{er} mai 2023

Le 28 avril 2023, la carte de Vigilance du Service météorologique du Canada annonce un important système dépressionnaire qui doit affecter le Québec, mais plus sévèrement la région de Charlevoix jusqu'au mardi 2 mai 2023. Une période de pluie forte est attendue le lundi 1^{er} mai avec 60 à 70 mm en l'espace d'à peine 24 heures. Faisant partie de la région visée, la municipalité de Saint-Urbain se prépare à affronter d'importantes précipitations.

² Déclaration de M^{me} Marylou Lavoie déposée en preuve sous la cote C-50.

³ Extrait du document déposé en preuve sous la cote C-52.1.

⁴ Pièce déposée en preuve sous la cote C-52.

Fidèle à ses habitudes, M^{me} Linda Simard surveille attentivement les prévisions météorologiques. Elle est consciente que le terrain vacant situé devant sa résidence, qui sert également de lien avec la route 138, est susceptible d'être submergé par une hauteur d'eau pouvant atteindre environ 0,61 mètre⁵. Elle et son conjoint ne sont pas inquiets, mais ils demeurent vigilants. La pluie s'intensifie d'heure en heure, ce qui fait monter le niveau de la rivière du Gouffre. Le couple Simard-Lavoie filme avec leur cellulaire la progression des eaux⁶. Tôt le matin du 1^{er} mai, la municipalité de Saint-Urbain met en place une surveillance accrue des cours d'eau. M. Guérin, M. Dufour ainsi que M. Châtigny, en sa qualité d'employé municipal et non de directeur du SSI, surveillent la rivière du Gouffre et de son affluent, le Gros Bras. Leur évaluation de l'évolution des niveaux d'eau repose à la fois sur l'analyse des bulletins météorologiques et sur des observations directes effectuées au cours de leurs déplacements sur le territoire. Cependant, le directeur des travaux publics et le directeur général ont affirmé lors de leur témoignage ne pas avoir accès aux données hydriques de Baie-Saint-Paul, même si ces données sont accessibles via le site Web. M. Guérin affirme ne pas avoir obtenu les bulletins du Centre des opérations gouvernementales (COG). En collaboration avec leurs partenaires, le COG surveille le territoire québécois, anticipe les événements potentiellement dangereux pour les citoyens et coordonne les opérations lors de situation d'urgence. Il envoie également des bulletins sur les prévisions météorologiques et les risques d'inondation. Dans les jours précédant les inondations du 1^{er} mai, des bulletins avaient été largement distribués par courriel, notamment aux boîtes des directeurs généraux des municipalités touchées, dont celle de Saint-Urbain⁷.

M. Girard, qui habite la résidence la plus à l'ouest et la plus éloignée de la rivière du Gouffre, suit également la progression du niveau d'eau. Vers 9 h 10, il constate que le débit augmente, puis, vers 10 h 10, que la rivière sort de son lit. L'équipe de la voirie surveille les trois points chauds : le champ où sont situées les résidences le long de la route 138 près du pont, la rue Sainte-Anne et la route 381 près du pont qui enjambe le Gros Bras.

Vers 11 h, M. Châtigny arrête au domicile de M. Girard à qui il demande : « est-ce que tu quittes? » Ce dernier lui répond par l'affirmative sous réserve d'effectuer certaines tâches. Dès 10 h 30, M. Girard avait compris qu'il devait évacuer. À 11 h 33, un citoyen inondé appelle la centrale 9-1-1⁸. L'appel dirigé au Centre des appels d'urgence Chaudière-Appalaches (CAUCA) alerte les SSI couvrant le territoire concerné. Le CAUCA déclenche une alerte générale. La carte d'appel qui présente la liste des personnes prévenues par messages textes (SMS)⁹ indique que des alertes ont été envoyées selon le protocole aux pompiers volontaires, au directeur de la Sécurité civile et incendie de Baie-Saint-Paul, au directeur du SSI de Saint-Urbain ainsi qu'à la mairesse de Saint-Urbain. Neuf pompiers répondent à l'appel : cinq se rendent à la caserne, trois restent disponibles en cas d'urgence et un informe qu'il est occupé. Ceux qui vont à la caserne revêtent leur habit de combat d'incendie aussi appelé « Bunker suit ». Déjà sur le terrain, M. Châtigny et M. Dufour se dirigent directement vers la rue Sainte-Anne pour commencer l'évacuation des résidents. Ils sont rejoints par deux autres pompiers pour effectuer un parcours porte-à-porte et les inciter à quitter leur maison. Agissant en qualité de directeur du SSI, M. Châtigny se rend d'un site à l'autre sans établir de centre de coordination. Il inspecte d'abord le secteur du Gros Bras, puis, autour de midi, il fait un détour chez lui, craignant que l'inondation n'atteigne ses biens

⁵ Le témoin se réfère aux photos prises par l'ancien propriétaire. Le terrain n'était cependant pas totalement recouvert par les eaux.

⁶ Pièces déposées en preuve sous les cotes C-32 et C-33.

⁷ Le 28 avril 2023, un courriel à cet effet a été envoyé auquel était attaché le bulletin Vigilance qu'on trouve aux pièces C-103 et C-103.1 (courriel et bulletin).

⁸ Carte d'appel déposée en preuve sous la cote C-55.

⁹ La liste de toutes les personnes rejointes apparaît au document déposé en preuve sous la cote C-55.

personnels. Pendant ce temps, MM. Régis et Christopher Lavoie sont à la caserne, affairés à la préparation des lunchs pour le dîner, probablement sur ordre de M. Châtigny.

À 12 h 38, le conjoint de M^{me} Simard appelle M. Châtigny pour signaler une situation d'urgence. Il explique que la maison est entourée par l'eau et que des débris s'y frappent, menaçant leur sécurité. Il insiste sur le fait qu'ils doivent sortir immédiatement, car ils sont terrorisés. M. Châtigny se met en quête d'une solution. Il partage alors ses préoccupations avec M. Dufour. Au cours des échanges, on évoque l'idée d'utiliser un véhicule amphibie¹⁰. Il est connu que M. Régis Lavoie possède un tel véhicule et il se porte volontaire. M. Châtigny suggère de déplacer le véhicule amphibie depuis la maison de M. Régis Lavoie jusqu'au champ inondé. Ce dernier est alors libéré de ses fonctions pour se rendre chez lui en attendant M. Châtigny. M. Régis Lavoie, accompagné de M. Christopher Lavoie, se dirige plutôt chez sa sœur, ayant réalisé que son véhicule amphibie est inutilisable, puisqu'il est toujours muni d'une gratte servant à déneiger. De plus, le véhicule amphibie de sa sœur repose déjà sur une remorque et sera facilement tractable. De son côté, M. Châtigny s'enlise avec son véhicule, ce qui l'empêche de rejoindre M. Régis Lavoie pour l'aider à déplacer le véhicule amphibie. Sans perdre de temps, M. Régis Lavoie attelle le véhicule amphibie et prend les gilets de sauvetage. Il récupère également son moteur hors-bord de quatre forces qu'il avait stocké chez sa sœur et qu'il n'avait pas utilisé depuis 2023. Il décide de prendre ce moteur après avoir appris, quelques minutes auparavant lors d'une conversation téléphonique avec son ami, M. Jeff Guay, qu'un véhicule amphibie doté de chenilles perd toute capacité de propulsion lorsqu'il est en mode navigation.

À proximité du champ, MM. Régis et Christopher Lavoie croisent M. Girard, qui se tient sur le bord du terrain. Il leur conseille de longer le champ du côté ouest pour atteindre la résidence de ses voisins et procéder à leur évacuation. M. Régis Lavoie préfère emprunter la descente pour quad et traverse directement le champ inondé, comme le montre le croquis reproduit à l'annexe 5¹¹. Vers 13 h 15, au moment de mettre le véhicule amphibie à l'eau, M. Régis Lavoie demande à M. Christopher Lavoie de s'asseoir à l'avant à gauche pour assurer plus de stabilité. M. Régis Lavoie prend place à l'arrière à droite pour piloter le moteur hors-bord. Une fois sur l'eau, il fait avancer le véhicule amphibie jusqu'à environ la moitié du chemin vers la résidence du couple Simard-Lavoie. À cet endroit, le véhicule commence à dériver en marche arrière. Il soulève le moteur pour vérifier son fonctionnement. M. Châtigny arrive près du champ et aperçoit le véhicule amphibie en difficulté. À partir de cet instant, le récit des faits rapportés par M. Châtigny devient flou et contradictoire¹². Avec la preuve entendue et les relevés de cellulaire¹³, j'ai compris qu'à 13 h 38, M. Châtigny appelle M. Régis Lavoie, mais qu'il ne répond pas (appel manqué). Il ne semble pas avoir tenté de communiquer par émetteur-récepteur radio. Arrivé à l'entrée de M. Girard, il voit le véhicule amphibie reculer vers le pont, entraîné par le courant. Il se dirige promptement vers le pont et allume les gyrophares de son véhicule pour attirer l'attention de MM. Régis et Christopher Lavoie. Il les voit tomber à l'eau et être emportés par le courant. Selon mon appréciation de la ligne du temps, M. Régis Lavoie, dans son habit beige, et M. Christopher Lavoie, dans son habit rouge d'apprenti, sont tombés à l'eau peu avant 13 h 45. En effet, un appel à la centrale 911

¹⁰ Selon mon évaluation de la preuve et de la crédibilité des témoignages de MM. Châtigny et Dufour, il m'apparaît peu probable que la proposition émane uniquement de M. Régis Lavoie. Il m'apparaît donc plus probable qu'il s'agissait d'une suggestion commune.

¹¹ Voir le croquis dessiné par M. Girard qui illustre la trajectoire du véhicule amphibie. Ce document et celui qui a été annoté lors de l'enquête portent respectivement les cotes C-53 et C-53.1.

¹² M. Girard, qui a quitté les lieux, ne voit pas ce qui se passe.

¹³ Pièce déposée en preuve sous la cote C-58.

a été fait précisément à 13 h 45¹⁴ par un témoin qui voit une personne « enfilée » sous le pont de la route 138.

Pris de panique face à la situation, M. Châtigny contacte directement le directeur adjoint de la Ville de Baie-Saint-Paul. Cependant, ce dernier est également débordé et incapable d'apporter une assistance immédiate. Il insiste toutefois sur l'importance de tenir toute personne éloignée des cours d'eau en raison de la crue inhabituelle. Pendant ce temps, le couple Simard-Lavoie, toujours isolé, appelle la centrale 9-1-1 à 13 h 46 pour demander de l'aide. De son côté, le directeur général contacte M. David Genest, conseiller en sécurité civile à la Direction régionale de la sécurité civile et de la sécurité incendie Capitale-Nationale (incluant la municipalité de Saint-Urbain et la Ville de Baie-Saint-Paul), Chaudière-Appalaches et Nunavik et dont il a récemment appris l'existence, pour l'informer de la disparition de deux pompiers. M. Genest lui conseille vivement de communiquer avec la centrale 9-1-1 pour coordonner les efforts de secours. M. Genest se met en route pour Saint-Urbain, mais est stoppé à Baie-Saint-Paul en raison de l'effondrement d'un pont sur la route 138.

Pour centraliser les efforts, un Centre régional de coordination gouvernementale (CRCG) est établi à Baie-Saint-Paul sous la direction de l'Organisation régionale de sécurité civile (ORSC). Cette structure devient le pivot des opérations de secours et de coordination régionale. M. Genest devient l'agent de liaison entre le CRCG et ORSC.

Les recherches

Vers 17 h 35, le couple Simard-Lavoie est évacué par l'hélicoptère de la Sûreté du Québec (SQ). En raison de l'impraticabilité de la rivière du Gouffre, des recherches terrestres et aériennes sont immédiatement entreprises pour localiser MM. Christopher et Régis Lavoie. Le courant, estimé à dix nœuds (environ 18 km/h), réduit considérablement les chances de retrouver les deux hommes en vie. L'opération de sauvetage évolue donc en une mission de récupération. Les recherches aériennes mobilisent la SQ, l'armée canadienne et la Garde côtière canadienne¹⁵. Une fois le niveau de l'eau suffisamment abaissé, le 2 mai, les recherches nautiques débutent. Le 3 mai vers 9 h 20, la section nautique de la SQ localise le corps de M. Régis Lavoie à 580 mètres en aval du point où les pompiers seraient tombés à l'eau. Il est partiellement enseveli dans la boue et les branches sur une petite île située au centre de la rivière. Il porte encore ses bottes et son habit de combat, mais ne porte pas de vêtement de flottaison individuel (VFI). Après des efforts laborieux, son corps est extrait et ramené sur la berge. Sur place, les ambulanciers utilisent un défibrillateur externe semi-automatique, qui confirme l'absence d'activité cardiaque. Conformément au protocole, un médecin de l'Unité de coordination clinique des services préhospitaliers d'urgence officialise le décès à distance¹⁶.

Vers 13 h 15, les membres de l'équipage de l'hélicoptère de la SQ repèrent une bande réfléchissante, ce qu'ils pensent correspondre à un élément de l'habit de combat porté par M. Christopher Lavoie. Immédiatement, l'unité nautique se met en route. À 560 mètres en aval de l'endroit où le corps de M. Régis Lavoie a été retrouvé, celui de M. Christopher Lavoie est localisé. Il est pris dans un amas de branches charrié par la crue et il est coincé sous un embâcle. Après avoir dégagé les débris, son corps est extrait et ramené sur la rive.

¹⁴ Carte d'appel déposée en preuve sous la cote C-13.

¹⁵ Pièces déposées en liasse sous les cotes C-18.1 à C-18.6 qui illustrent les tracés des recherches de la Garde côtière canadienne, de l'hélicoptère de la SQ ainsi que du travail au sol.

¹⁶ Pièce déposée en preuve sous la cote C-4*.

M. Christopher Lavoie porte toujours son habit de combat, mais sans ses bottes ni de VFI. À leur arrivée, les ambulanciers utilisent un défibrillateur externe semi-automatique, qui confirme l'absence d'activité cardiaque. Conformément au protocole, un médecin de l'Unité de coordination clinique des services préhospitaliers d'urgence officialise le décès à distance¹⁷.

Le 22 mai, un citoyen découvre le véhicule amphibie sur la berge de la rivière, à proximité de l'endroit où le corps de M. Christopher Lavoie avait été retrouvé. Le véhicule est enseveli sous des branches et des troncs d'arbres. Ses pneus sont crevés et le moteur n'est plus fixé au châssis. Après six heures d'efforts, le véhicule est dégagé et envoyé pour expertise. Un mois plus tard, le 22 juin, le moteur de quatre forces est découvert sur la rive. Le moteur est rempli de sable et ne peut pas être soumis à une expertise.

EXAMEN EXTERNE, AUTOPSIE ET ANALYSES TOXICOLOGIQUES

Le 5 mai, un examen externe¹⁸ a été effectué sur le corps de M. Régis Lavoie à la morgue de Québec. L'examineur n'a observé aucune lésion traumatique contributive au décès. Il mentionne à son rapport que la cause du décès serait en lien avec une noyade. Le poids total des vêtements personnels (mouillés), de l'équipement de pompier (mouillé) et de son corps totalise 131,75 kg¹⁹. Les résultats des analyses toxicologiques effectuées au Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML) à Montréal s'avèrent négatifs pour les médicaments, l'alcool et les drogues²⁰.

Une tomodensitométrie a été faite le 5 mai à l'hôpital Hôtel-Dieu de Lévis²¹. Dans son rapport, le médecin radiologiste indique n'avoir observé aucune lésion traumatique pouvant expliquer le décès. Il détaille des trouvailles suivantes : « infiltration pulmonaire bilatérale en verre dépoli (...) légère quantité de liquide dans les sinus (...) ». Il conclut son rapport en spécifiant que les anomalies pulmonaires pourraient être en lien avec une noyade. Outre une fracture du nez, il n'observe aucune lésion traumatique.

À la lumière des circonstances et des résultats des analyses, M. Régis Lavoie est décédé le 1^{er} mai 2023 par noyade.

Le 5 mai, un examen externe²² a été effectué sur le corps de M. Christopher Lavoie à la morgue de Québec. L'examineur n'a observé aucune lésion traumatique significative. Il mentionne à son rapport que la cause du décès serait en lien avec une noyade. Le poids total des vêtements personnels (mouillés), de l'équipement de pompier (mouillé) et de son corps totalise 106,95 kg²³. Les résultats des analyses toxicologiques effectuées au LSJML s'avèrent négatifs pour les médicaments, l'alcool et les drogues²⁴.

Une tomodensitométrie a été faite le 5 mai à l'hôpital Hôtel-Dieu de Lévis²⁵. Dans son rapport, le médecin radiologiste indique avoir observé une hémorragie sous-arachnoïdienne,

¹⁷ Pièce déposée en preuve sous la cote C-9*.

¹⁸ Pièce déposée en preuve sous la cote C-5*.

¹⁹ Pièce déposée en preuve sous la cote C-24 - notes enquêteur prises en ma présence.

²⁰ Rapport toxicologique déposé en preuve sous la cote C-6*.

²¹ Pièce déposée en preuve sous la cote C-8*.

²² Pièce déposée en preuve sous la cote C-10*.

²³ Pièce déposée en preuve sous la cote C-25.

²⁴ Rapport toxicologique déposé en preuve sous la cote C-11*.

²⁵ Déposé en preuve sous la cote C-12*.

la présence de liquide abondant dans les sinus reliés à une immersion ainsi que la présence de matériel au niveau des voies respiratoires supérieures. Il conclut son rapport en spécifiant que :

La sévérité de l'hémorragie n'est pas nécessairement létale, mais a possiblement pu entraîner une altération de l'état de conscience. Par ailleurs, l'examen est suggestif d'une immersion du corps dans l'eau avec des signes pouvant être compatibles avec une noyade.

À la lumière des circonstances et des résultats des analyses, M. Christopher Lavoie est décédé le 1^{er} mai 2023 par noyade après avoir perdu conscience en raison d'un traumatisme crânien.

ANALYSE

L'examen des circonstances ayant conduit au décès des deux pompiers a permis d'identifier plusieurs facteurs contributifs, qui seront présentés à la **section 1**. Pour prévenir la récurrence de tels incidents, la **section 2** exposera les mesures déjà mises en place et les pistes de solution envisageables. Chaque solution proposée fera l'objet d'une discussion avec les parties concernées, comme détaillé dans la sous-section intitulée « **Pistes de solution discutées et retenues** ».

1- Les facteurs retenus pouvant expliquer le décès des deux pompiers

Il ne fait aucun doute que les inondations du 1^{er} mai 2023 ont été soudaines et d'une violence extrême. La municipalité de Saint-Urbain a tenté de protéger sa population, mais la gestion de la situation a été déficiente. Le plan municipal de sécurité civile (PMSC) n'était pas connu et le déploiement des ressources municipales n'a pas permis de prendre des décisions adaptées à l'urgence de la situation. Par ailleurs, les propriétaires du 5C, le couple Simard-Lavoie, ayant décidé de demeurer dans leur résidence, ont été surpris par la crue rapide. Ils ont alors demandé une évacuation d'urgence. Livrés à eux-mêmes, les pompiers Lavoie ont voulu leur venir en aide sans prendre conscience que l'intervention n'était pas sécuritaire dans ces conditions.

J'ai jugé nécessaire de solliciter l'expertise de spécialistes pour approfondir les facteurs retenus pour expliquer cette tragédie.

L'inondation du 1^{er} mai 2023 difficilement prévisible avec les outils de 2023

L'un des principaux facteurs à examiner est le comportement de la rivière du Gouffre lors des précipitations et la fonte des neiges le 1^{er} mai. M. Philippe Bourdon, géographe et consultant pour la municipalité de Baie-Saint-Paul depuis trois ans, a rédigé un rapport de suivi²⁶ détaillant les événements hydrométéorologiques de cette journée, avec un focus particulier à la Ville de Baie-Saint-Paul. Dans son analyse, il a étudié tout le comportement de la rivière du Gouffre, ce qui a naturellement étendu l'étude à la municipalité voisine, Saint-Urbain. M. Bourdon souligne que, bien que la préparation soit cruciale, elle nécessite des outils adéquats pour estimer précisément les précipitations et procéder à une évaluation hydrométéorologique efficace pendant l'événement.

²⁶ Pièce déposée en preuve sous la cote C-44.

Les prévisions météorologiques d'Environnement Canada annonçaient des précipitations importantes, estimées entre 40 et 70 mm. Bien que ce niveau soit élevé, il est considéré comme récurrent dans la région. Toutefois, cette seule donnée ne permettait pas d'anticiper une crue centenaire comme celle survenue le 1^{er} mai. Selon M. Bourdon, il est essentiel de s'appuyer sur les données obtenues par les stations de mesure situées sur la rivière du Gouffre et de tenir compte de la topographie et de l'étendue du territoire pour mieux évaluer le risque.

L'estimation des précipitations est une tâche complexe, notamment en raison du faible nombre de stations de mesure. La région ne dispose que de trois stations : deux en basse altitude (à Saint-Urbain et à la caserne de Baie-Saint-Paul) et une en montagne (à la station de la Galette). En analysant les données, l'expert a conclu que la moyenne pondérée des précipitations atteignait 162 mm sur une période de 39 heures. Outre les précipitations, d'autres facteurs ont amplifié la crue. Les sols, déjà saturés en raison des pluies des jours précédents, ne pouvaient plus absorber l'eau. De plus, la fonte rapide du couvert neigeux en région montagneuse a accentué le ruissellement, dirigeant de grandes quantités d'eau directement vers les cours d'eau. La crue a atteint son pic à Saint-Urbain vers 13 h 30 le 1^{er} mai. À cet instant, la rivière a changé de trajectoire latéralement près du pont de la route 138, transportant une grande quantité de sédiments. Ce phénomène explique pourquoi les corps des deux pompiers ont été retrouvés ensevelis sous du sable, de la boue et des débris. La conclusion du rapport est particulièrement frappante :

Le sinistre du 1 mai 2023 est le résultat d'un contexte météorologique et hydrologique particulier. Si les précipitations importantes (162 mm/39 h) sont l'élément déclencheur, d'autres éléments y ont contribué. Notons la conjoncture d'une marée haute en après-midi, alors que la rivière du Gouffre était dans une crue (...) L'événement du premier mai semble s'approcher d'un événement de récurrence 0-100 ans (...) L'élément s'est décliné en trois composantes soit (1) de la torrentialité (2) des changements morphologiques et (3) de l'inondation.

Pour la municipalité de Saint-Urbain, il était donc très difficile, voire impossible de prédire l'ampleur des inondations le 1^{er} mai.

En complément de ce témoignage, j'ai également entendu MM. Maxime Boivin et Thomas Buffin-Bélanger, représentants du Réseau inondations intersectorielles du Québec (RIISQ), qui ont partagé des perspectives éclairantes sur la gestion des risques liés aux cours d'eau.

Selon eux, une approche proactive est essentielle : il est primordial de connaître les risques en amont plutôt que de simplement réagir aux sinistres une fois qu'ils surviennent. Ils ont souligné que les rivières, par leur nature, sont mobiles et dynamiques et qu'il est crucial d'accepter cette réalité dans les stratégies d'aménagement et de gestion des territoires. Cela implique de favoriser le développement urbain et résidentiel en dehors des zones à risque afin de minimiser les impacts des inondations. Par ailleurs, ils mettent en garde contre les pratiques consistant à ceinturer les cours d'eau, car cela limite leur capacité naturelle à s'adapter et peut aggraver les conséquences des crues.

Concernant les inondations du 1^{er} mai, ils ont souligné qu'il était impossible de les prédire avec les outils actuellement disponibles. Pour améliorer la capacité prédictive dans le cas de

la rivière du Gouffre, ils ont suggéré l'installation d'une station hydrométrique supplémentaire en amont. Cela fournirait des données essentielles pour mieux comprendre et anticiper les variations hydrologiques de ce cours d'eau.

La construction en zone inondable : conformité du permis attribué pour la reconstruction

Puisque la résidence acquise en 2018 par le couple Simard-Lavoie devait faire l'objet de rénovations en 2022 et que les projets ont pris une tournure radicalement différente, j'ai souhaité comprendre les circonstances entourant l'octroi du permis de reconstruction sur la même structure²⁷. Initialement, la demande de 2021 portait sur une rénovation, mais elle a évolué en reconstruction après la découverte que les murs étaient gravement contaminés par des rongeurs, nécessitant leur démolition.

Dans un courriel du 14 juillet 2022²⁸, M. Patrice Noël, inspecteur de la municipalité régionale de comté (MRC) de Charlevoix attiré à la municipalité de Saint-Urbain, a détaillé les bases de sa décision d'autoriser le permis. Il s'est appuyé sur l'article 38.9, paragraphe 4, du *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles*²⁹, qui permet la reconstruction d'un bâtiment principal dans les zones inondables. Le bâtiment peut être reconstruit aux mêmes dimensions si les dommages résultent d'un sinistre autre que l'inondation. La reconstruction est autorisée à condition que le nouveau bâtiment respecte les dimensions et l'emplacement de l'original, sauf s'il est déplacé conformément à l'article 38.5. À l'époque, le cadre juridique permettait donc la reconstruction du 5C, puisque la démolition était liée à une contamination et non à un sinistre comme une inondation.

Lors de son témoignage, M. Mathieu Marchand, représentant du ministère l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), a également confirmé cet état de fait, précisant que cette analyse avait été effectuée avant l'entrée en vigueur des mesures transitoires issues des modifications législatives ultérieures. Cette clarification établit que la reconstruction respectait les règles en vigueur au moment de l'approbation. Ces distinctions seront discutées à la section 2 sous le titre Le plan de protection du territoire face aux inondations du présent rapport.

Le plan municipal de sécurité civile (PMSC) en 2023

En vertu du cadre légal, la *Loi sur la sécurité civile*³⁰ en vigueur en 2023, la municipalité de Saint-Urbain s'était munie d'un PMSC³¹. Ce plan, adopté en 2009 et mis à jour en 2022, était conforme aux directives du ministère de la Sécurité publique (MSP). L'objectif du plan était :

Le résultat écrit de la démarche de planification qui prévoit les moyens mis en œuvre dans les quatre dimensions de la sécurité civile, à savoir « prévention », « préparation », « intervention », et « rétablissement », pour préserver la vie et la santé des personnes, leur apporter secours, sauvegarder des biens ou pour atténuer les effets d'un sinistre.

²⁷ Information qui se trouve au verso de document déposé en preuve sous la cote C-52.

²⁸ Notes déposées en preuve sous la cote C-52.1.

²⁹ RLRQ, c. Q -2, r. 0.1.

³⁰ *Loi sur la sécurité civile*, RLRQ c. S -2.3, art. 39, pp. 80 à 82.

³¹ Déposé en preuve sous la pièce C-69.

Le PMSC ne comportait pas de section spécifique dédiée aux inondations, mais il était suffisamment général pour inclure ce type de sinistre. Selon ce plan, en 2023, le responsable des mesures d'urgence était M. Guérin, avec la mairesse comme substitut, tandis que M. Dufour, responsable des travaux publics et coordonnateur des mesures d'urgences, était assisté de son substitut, M. Châtigny. Cependant, il apparaît qu'au 1^{er} mai, M. Guérin n'avait pas pris connaissance du PMSC et il ignorait qu'il occupait le rôle de coordinateur. Entré en poste à l'automne 2022, il s'était principalement concentré sur les aspects budgétaires et avait signé le plan sans l'avoir lu. Il n'avait aucune formation ni expérience en sécurité civile. En fonction depuis 15 ans, M. Châtigny, lui, avoue n'avoir jamais vu le PMSC.

Je fais le même constat pour la mairesse qui ignorait qu'elle agissait comme substitut du responsable. Elle n'avait aucune formation ni expérience en sécurité civile. Le PMSC n'avait jamais été soumis au conseil municipal pour discussion. Le 1^{er} mai, la mairesse a exprimé un sentiment d'isolement face à la situation. Les communications entre le directeur des opérations et les équipes de terrain se faisaient de manière aléatoire, principalement à l'aide de téléphones cellulaires au lieu des émetteurs-récepteurs radio qui permettent le partage des ondes. En rétrospective, M. Guérin croit que, même si le PMSC avait été connu, il aurait été inapplicable, faute de ressources suffisantes pour en assurer l'exécution. Le plan conviendrait davantage aux villes et aux municipalités de plus grande envergure. En l'absence d'un véritable chef de coordination, la gestion de la situation relevait d'initiatives individuelles. MM. Régis et Christopher Lavoie ainsi que les autres intervenants sur le terrain faisaient de leur mieux pour aider, mais sans direction centralisée.

Le regard de l'expert : l'intervention aurait dû être la non-intervention

M. Thierry Gaudron a obtenu le statut d'expert en sauvetage nautique. Il a écouté les témoignages³² et pris connaissance des pièces déposées³³ jusqu'à son témoignage. Il a ainsi rédigé un rapport³⁴ pour notamment m'éclairer sur l'intervention des pompiers et sur l'approche qu'il aurait privilégiée.

Entre 10 h et 12 h, le 1^{er} mai, la traversée du champ à gué, sans recours à une chaloupe, constituait une option envisageable. Dans ce contexte, l'utilisation d'un véhicule amphibie était une solution possible à condition que ses roues ne soient immergées qu'à moitié. Aux environs de 13 h 15, la proposition de M. Girard, adressée à MM. Régis et Christopher Lavoie à leur arrivée avec la remorque et le véhicule amphibie, consistant à accéder au champ par l'arrière de sa résidence où l'eau était moins profonde, s'avérait pertinente. Cette stratégie leur aurait permis de progresser tout en gardant la possibilité de faire marche arrière si le véhicule commençait à flotter au lieu de rouler. L'expert précise qu'il aurait privilégié cette approche s'il avait été mobilisé sur le terrain le 1^{er} mai. Il aurait opté pour une progression sécurisée le long des arbres, offrant une protection contre le courant et des points de sortie sécuritaires. Il aurait cependant sélectionné une embarcation mieux adaptée, tels un Fortuna (embarcation gonflable pour le sauvetage sur glace) ou un zodiac. Il aurait alors³⁵ recommandé aux sauveteurs d'adopter une approche graduelle visant à limiter les risques et à prévenir toute chute dans l'eau.

³² Il a entendu les témoignages des 15, 16 et 17 avril, des 29 et 30 avril ainsi que du 13 mai 2024.

³³ Il a ciblé essentiellement les pièces C-33, C-35, C-37.1 et C 37.2.

³⁴ Rapport déposé en preuve sous la pièce C-47.

³⁵ Pages 10 à 12 de la pièce C-47.

La tentative de traverser le terrain inondé à 13 h 30 pour porter assistance au couple Simard-Lavoie était vouée à l'échec. La trajectoire empruntée en ligne droite a conduit le véhicule amphibie vers la zone la plus profonde du champ, où le courant est naturellement plus rapide. Le moteur de quatre forces n'avait pas la puissance nécessaire pour permettre au véhicule de progresser. Il est probable que M. Régis Lavoie ait relevé le pied du moteur pour en vérifier le bon fonctionnement, une tentative justifiable puisque leur progression était arrêtée. Manque de puissance ou bris du moteur, je retiens que la présence des chaînes a créé un phénomène d'amplification du courant (effet voile). D'après les spécificités techniques présentées par M. Patrick Gauthier, vice-président de Les Tout-terrains Argo PG, le véhicule amphibie a une vitesse de croisière de 4 à 5 km/h dans l'eau. Face à un courant estimé à 18 km/h par la SQ, il aurait été impossible pour ce véhicule, même dépourvu de chaînes, de résister à une telle force. Sous l'effet du courant, la forme du véhicule amphibie a probablement causé son basculement, projetant les passagers dans l'eau. Par ailleurs, il a été révélé que M. Lavoie avait acquis le véhicule auprès d'un particulier, et non d'un concessionnaire officiel. En conséquence, il n'avait pas bénéficié de l'instruction initiale généralement offerte par les vendeurs sur les caractéristiques et les limites de celui-ci.

Ce véhicule n'était pas adapté pour une telle opération. D'un point de vue technique, l'expert conclut que la meilleure approche pour le SSI, non spécialisé en sauvetage, aurait été de ne pas intervenir directement et de privilégier une opération de sauvetage hélicoptérée.

Une fois projetés dans l'eau, les pompiers n'avaient aucune chance d'être secourus en raison de la force excessive du courant. À une vitesse de 18 km/h, la pression exercée par l'eau sur leur corps atteignait environ 3 589 kg/m². À titre comparatif, il est établi qu'une eau avec une vitesse de seulement 1,8 km/h peut suffire à déséquilibrer et emporter un homme de 70 kg, en fonction de la profondeur. Dans ces conditions, il leur était impossible de s'agripper à des débris, de saisir une corde ou même de nager. Même équipés de VFI, la puissance du courant aurait inévitablement entraîné leur submersion et leur emportement. L'expert conclut son rapport en précisant :

Même si toutes les bonnes pratiques de sauvetage nautique avaient été mises en application et que la décision d'intervention avait été prise avec les meilleurs EPI³⁶, avec la meilleure embarcation et les meilleures techniques, le niveau de dangerosité de l'intervention était trop grand pour assurer la sécurité des intervenants sur l'eau.

Dans le cas qui nous occupe, il faut évidemment considérer :

o Le manque de formation en sécurité et sauvetage nautique;

o Le manque d'équipement adéquat à la tâche, VFI, équipement de sécurité nautique pour embarcation;

o L'utilisation d'un ARGO³⁷ en tant qu'embarcation.

Tous ces facteurs ont été déterminants, mais ultimement n'auraient rien changé au dénouement en cas de chute à l'eau. La bonne marche à suivre pour un SSI sans équipe de sauvetage nautique aurait dû être, dans ce cas-ci, la non-intervention pour attendre les secours hélicoptérés.

L'inondation et la noyade : un risque bien présent

³⁶ Équipement de protection individuelle.

³⁷ Véhicule amphibie.

La Société de sauvetage a pour mission d'encourager les activités aquatiques et nautiques sécuritaires afin de prévenir la noyade. Son directeur général, M. Raynald Hawkins, a assisté à l'ensemble des travaux de l'enquête et est venu présenter un éclairage sur un aspect peut-être moins connu : le risque de noyade lors d'inondation.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la noyade est la troisième cause de décès non intentionnel. Il s'agit d'un problème de santé publique préoccupant. Dans le monde, 75 % des noyades sont attribuables à des inondations. Selon l'OMS, il est prioritaire de former le public au sauvetage et à la réanimation tout en restant en sécurité. M. Hawkins souligne qu'entre 2004 et 2023, en Australie, il y a eu en moyenne cinq décès par an pour des personnes qui ont tenté d'en aider d'autres en difficulté. Au Québec, 41 % des noyades surviennent en rivière.

La noyade constitue un danger pour les secouristes ou les personnes tentant de porter assistance à des individus dont la sécurité est menacée par une crue des eaux. Selon l'International Association of Water Rescue Professionals, environ 30 % des décès de secouristes surviennent lors de tentatives de sauvetage en situation d'inondation. Pour prévenir ces incidents, il est essentiel de mettre en place un protocole rigoureux d'évaluation des dangers et d'identification des zones sensibles. Cela inclut la cartographie des zones exposées, l'analyse des archives, le ciblage des régions vulnérables et l'identification des menaces spécifiques. Lors d'une inondation, l'analyse des facteurs, tels que la profondeur de l'eau, la présence de débris et la vitesse du courant, est cruciale. Les plans d'intervention doivent intégrer l'utilisation d'équipements adaptés, des mesures de protection individuelle et des stratégies de repli sécurisées. L'improvisation n'a pas sa place et une formation continue est indispensable. Au Québec, la Société de sauvetage propose une formation spécialisée pour les interventions en milieu aquatique. Le cours préventionniste en milieu riverain répond aux exigences spécifiques des opérations près de l'eau.

Selon le Bureau d'assurance du Canada (BAC), 20 % de la population québécoise vit en zone inondable, soit environ 340 000 propriétés. En 40 ans, les coûts liés aux inondations ont quadruplé. Selon l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), avec l'augmentation des températures, les changements climatiques affectent le cycle de l'eau et les schémas de précipitations, ce qui accroît les risques d'inondation. Il faut donc faire une gestion des risques et identifier les zones inondables par une meilleure cartographie.

M. Hawkins a participé à des consultations publiques à la suite des inondations de 2017 et 2023. Il fait état de l'importance d'alerter précocement la population et de développer des systèmes de communication rapide et efficace. Si on se dote d'une équipe de sauvetage nautique (souvent des pompiers), il faut prévoir une préparation technique et structurelle, de la formation et des exercices de simulation. Si la municipalité ne se dote pas d'une équipe spécialisée, il faut cependant que les pompiers suivent la formation Préventionniste en milieu riverain.

0

La table est donc mise pour les pistes de solution. Ces sujets seront abordés dans la prochaine section.

2- Ce qui a été fait et ce qui reste à faire

Depuis les tragiques décès de MM. Régis et Christopher Lavoie, diverses mesures ont été mises en œuvre à l'échelle locale et nationale pour réduire les risques futurs et renforcer les réponses aux catastrophes naturelles. Ces initiatives témoignent d'une mobilisation des différents acteurs concernés. Le gouvernement a apporté des modifications législatives récentes en matière de sécurité civile et d'aménagement du territoire en zone inondable. Le rôle des pompiers s'étant diversifié, des efforts pour améliorer leur formation lors d'intervention à proximité des plans d'eau sont envisagés. Les municipalités constituent le gouvernement de proximité, capable d'identifier les risques menaçant leur territoire et d'intervenir en première ligne lors de situations d'urgence. La municipalité de Saint-Urbain a relevé un besoin croissant en formation et en soutien en matière de sécurité civile. Face à des responsabilités en constante augmentation, la coopération, le regroupement et la conclusion d'ententes de service s'imposent comme des solutions essentielles.

Mon analyse vise à examiner ces transformations en abordant les facteurs clés sur lesquels il est impératif d'agir. D'une part, il s'agit de mieux aménager le territoire pour éviter la construction en zone inondable. D'autre part, il est crucial d'assurer le déploiement optimal des mesures d'urgence lorsque surviennent des inondations, grâce à une coordination efficace des acteurs municipaux. J'ai ainsi recueilli les points de vue de représentants de divers ministères, d'associations, de la municipalité de Saint-Urbain et de la MRC de Charlevoix afin d'identifier les solutions les plus pertinentes. À la fin de chaque section, j'ai pris soin de lister les pistes de solution discutées et retenues qui serviront de fondement à mes recommandations.

Le rapport de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)

Étant donné que les décès sont survenus dans le cadre de l'exécution d'une tâche professionnelle, la CNESST a initié une enquête. Les deux enquêteurs ont présenté publiquement les conclusions³⁸ de leur rapport. Quatre causes ont été identifiées dont deux visaient la municipalité de Saint-Urbain et les interventions des pompiers à proximité des plans d'eau. La CNESST a invoqué l'absence de planification des mesures de prévention pour gérer les inondations « ce qui a mené à une gestion déficiente de l'intervention » (cause 3) ainsi que « l'absence de formation des pompiers pour effectuer des travaux à proximité et au-dessus de l'eau » (cause 4). La CNESST a adressé des mesures correctives à la municipalité de Saint-Urbain, mais a également fait une série de recommandations pour accroître la sécurité en général. Des recommandations ont donc été dirigées au MSP en lien avec l'application de la *Loi sur la sécurité civile* et l'accompagnement des municipalités pour leur plan de sécurité civile. Des recommandations ont été également formulées à l'École nationale des pompiers et au ministère de l'Éducation concernant la formation et l'accompagnement des pompiers lors d'intervention à proximité de l'eau.

La CNESST a interdit aux pompiers de Saint-Urbain d'exercer toute activité à proximité ou sur un plan d'eau sans VFI, formation spécifique et matériel adapté. Cette interdiction visait à prévenir les interventions dans des milieux aquatiques où le débit pourrait emporter une personne ou une embarcation en l'absence de mesures adéquates. Une attention particulière a été portée au risque associé au port des habits de combat lors d'inondations, ceux-ci n'étant pas adaptés aux interventions en milieu aquatique.

³⁸ Leur rapport a été déposé en preuve sous la cote C-57 et les présentations PowerPoint sous les cotes C-66 et C-67.

Dans le cadre de l'enquête, des tests de flottabilité ont été réalisés en milieu contrôlé à l'Institut maritime du Québec à Lévis. L'analyse a démontré que ces vêtements, même lorsqu'ils sont portés avec un VFI, ne procurent pas de flottabilité positive et sont donc déconseillés pour ce type d'intervention. En complément, je retiens que les examens externes ont révélé que le poids des deux pompiers en tenue de combat atteignait respectivement 131,75 kg et 106,95 kg.

Le Plan de protection du territoire face aux inondations

Les inondations de 2017 et 2019 ont incité le gouvernement à approfondir sa compréhension de ces catastrophes naturelles, dont la fréquence pourrait augmenter en raison des changements climatiques. M^{me} Caroline Robert, directrice principale de la gouvernance et de l'encadrement des zones inondables au MELCCFP a présenté le *Plan de protection du territoire face aux inondations (2020)*³⁹, soutenu par un investissement de près de 479 millions de dollars. Ce plan, qui constitue le cadre stratégique des actions gouvernementales, vise à élaborer des solutions durables pour protéger les milieux de vie et renforcer la résilience des communautés. M^{me} Robert a également introduit le nouveau cadre législatif et réglementaire pour la gestion des milieux hydriques, une initiative innovante issue du plan d'action.

Le plan repose sur quatre axes stratégiques :

- Cartographier : développer et actualiser des outils cartographiques des zones inondables;
- Réagir et encadrer : mettre en œuvre un cadre normatif pour sécuriser les interventions;
- Planifier et intervenir : élaborer des stratégies adaptées pour prévenir les risques;
- Connaître et communiquer : sensibiliser et informer les parties prenantes sur les risques et les solutions.

Le MELCCFP s'est vu confier les mandats d'établir une méthodologie standardisée pour la cartographie des zones inondables, de mettre à jour les cartes existantes, d'adopter un nouveau cadre normatif pour renforcer la sécurité des personnes, de protéger les biens, de préserver les fonctions écologiques des littoraux, rives et plaines inondables ainsi que d'établir des règles sur la gouvernance et la responsabilité des ouvrages de protection.

Pour cartographier les zones inondables, le gouvernement a lancé un vaste chantier d'actualisation de la cartographie au Québec, notamment à travers le projet *INFO-Crue*. Ce projet ambitieux prévoit la création de deux types de cartes : des cartes prévisionnelles d'inondation et des cartes réglementaires de nouvelle génération pour les zones inondables et les zones de mobilité. Les cartes réglementaires joueront un rôle essentiel en facilitant l'application du cadre régissant les activités en milieux hydriques, conformément au projet de modernisation de la réglementation dans ces zones. Lors des auditions, M^{me} Audrey Lavoie, directrice de l'hydrométrie et des prévisions hydrologiques au MELCCFP, a précisé les étapes de réalisation du projet *INFO-Crue*, qui cible 50 bassins versants, dont celui de la rivière du Gouffre. Elle a expliqué qu'il est d'abord nécessaire de finaliser la cartographie prévisionnelle, puis de rendre ces cartes accessibles en ligne. Ces cartes deviendront des outils essentiels pour les municipalités dans l'élaboration de leurs plans d'aménagement et pour l'établissement du cadre réglementaire gouvernemental.

³⁹ Plan déposé en preuve sous la cote C-107.

Afin de mieux régir et encadrer les interventions en zone inondable, le gouvernement a adopté en 2021 la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau*⁴⁰ octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions. Cette loi omnibus modifie plusieurs textes législatifs, notamment la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*. Cette loi confère un pouvoir réglementaire important, couvrant environ 40 projets de règlement. Les municipalités vont conserver leur autonomie en matière d'aménagement du territoire, mais bénéficieront désormais d'outils pour planifier des actions d'atténuation adaptées, notamment le contrôle des aménagements et l'adoption de solutions durables. En attendant la finalisation du cadre réglementaire modernisé, prévue pour 2025, le gouvernement a mis en place un régime transitoire en vigueur depuis 2022. Il constitue une première étape vers une gestion des risques accrue, visant à protéger les personnes et les biens tout en préservant les milieux hydriques.

En attendant la finalisation du cadre modernisé prévue pour 2025, deux étapes clés doivent être achevées : l'actualisation de la cartographie territoriale, soit la validation et la mise à jour des données sur les zones inondables, et le parachèvement de la consultation publique programmée pour l'automne 2024 permettant d'intégrer les préoccupations des parties prenantes. Plutôt que de privilégier des infrastructures de contraintes rigides, telles que des murs anti-débordement ou des enrochements, cette approche encourage la création d'espaces de liberté pour les cours d'eau. L'objectif est de favoriser une meilleure cohabitation entre les milieux naturels et les activités humaines tout en renforçant la résilience des communautés face aux inondations et en préservant les milieux hydriques.

Pour aider les municipalités, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a mis en place dix bureaux de projet pour les bassins versants prioritaires touchés par des problématiques d'inondation. Ces bureaux sont actuellement actifs et offrent leur soutien aux municipalités qui sollicitent leur aide. Leur mission est de cibler des interventions efficaces, selon une approche globale et intégrée, en tenant compte des multiples facettes des enjeux liés aux inondations. M. Guillaume Durand, directeur en adaptation des territoires face aux inondations et aux aléas côtiers, impliqué dans les travaux de cette enquête, a précisé que même les municipalités situées en dehors des bassins identifiés comme prioritaires peuvent bénéficier de l'appui de ces bureaux, comme c'est le cas de la municipalité de Saint-Urbain. L'accompagnement offert par les bureaux de projet est détaillé sur le site Web du programme, dont des extraits ont été présentés publiquement. Ce soutien inclut l'accès à des fonds alloués dans le cadre du *Programme de résilience et d'adaptation face aux inondations* afin de permettre aux municipalités de réaliser des aménagements résilients et durables. Depuis la création des bureaux en 2021, environ 100 projets ont été déposés, parmi lesquels figure le réaménagement du centre-ville de Beauceville, un exemple concret des efforts déployés pour renforcer la résilience des milieux urbains face aux inondations.

Enfin, le *Plan de protection du territoire face aux inondations (2020)* prévoit des outils pour mieux informer et accompagner la population ainsi que les municipalités dans la compréhension des risques d'inondation. Parmi ces ressources figure une carte interactive, appelée « Géo-Inondation », accessible en ligne, qui fournit un aperçu en temps réel des zones problématiques. De plus, l'application Web « Vigilance » du ministère de la Sécurité publique (MSP) est mise à disposition des citoyens et des municipalités. Elle offre des

⁴⁰ LQ 2021, c 7. Cette loi a également été désignée projet de loi 67 lors des travaux de l'enquête.

informations sur la crue des eaux, permettant ainsi de mieux se préparer aux inondations. Cette application constitue également un outil précieux pour les intervenants municipaux et gouvernementaux, facilitant l'alerte et la mobilisation en cas de crise. Cependant, lors de la navigation sur le site, il a été constaté qu'une seule station de mesure était active. Il serait donc pertinent d'en ajouter une en amont afin d'améliorer la couverture et la réactivité face aux risques d'inondation.

Les pistes de solution discutées et retenues

Le MELCCFP a confirmé sa volonté de respecter le calendrier législatif prévu. D'abord, il devra terminer la cartographie du territoire et, ensuite, parachever le cadre réglementaire. Ces modifications permettront une cartographie plus précise des zones à risque et une meilleure planification territoriale. La possibilité d'ajouter une station de surveillance en amont sur la rivière du Gouffre pour renforcer les capacités de prévention semble connue. C'est ainsi que les recommandations [R-13], [R-14] et [R-15] ont été faites au MELCCFP.

La Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres⁴¹

Lors des auditions, on m'a présenté la nouvelle *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*. Cette loi, adoptée en mai 2024, vise à renforcer la résilience face aux sinistres tout en apportant des changements importants, mais en continuité avec les dispositions de la précédente *Loi sur la sécurité civile*.

La *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*, présentée lors des auditions par M. Marc Morin, directeur de l'analyse et des politiques du MSP, vise à moderniser le cadre légal en matière de sécurité civile. Elle met l'accent sur la responsabilisation des citoyens, renforce le rôle central des municipalités dans la gestion des risques et favorise une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernance. Des principes issus de l'ancienne loi restent néanmoins applicables. À ce titre, les municipalités doivent élaborer, maintenir à jour et appliquer un PMSC ainsi que désigner un coordonnateur en sécurité civile⁴².

La *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres* introduira, lorsque les articles 8 et 9 seront en vigueur, une démarche de gestion de risques et l'élaboration d'un Plan régional de gestion des risques coordonné par les MRC en collaboration avec les municipalités. Ce plan, plus souple et dynamique, remplacera le schéma de sécurité civile de l'ancienne loi, jugé trop rigide et complexe, auquel peu de municipalités s'étaient conformées. Par exemple, la MRC de Charlevoix n'a jamais pu établir un tel schéma. Le nouveau plan permettra une meilleure adaptation aux réalités régionales en élargissant la couverture des risques, incluant non seulement les incendies, mais aussi les inondations et autres catastrophes naturelles. La MRC de Charlevoix devra se conformer à cette obligation lorsque les articles seront en vigueur en concertation avec les municipalités situées sur son territoire, mettant en évidence l'importance de la collaboration régionale et des ententes intermunicipales pour optimiser la gestion des ressources. Les municipalités et les MRC devront mutualiser leurs services pour maximiser les bénéfices des initiatives locales, telles que la création d'une équipe de sauvetage nautique par la Ville de Baie-Saint-Paul. Cette démarche souligne la responsabilité des municipalités dans la gestion de leur territoire et leur rôle crucial dans la mise en œuvre d'un plan de résilience élargi.

⁴¹ RLRQ c S-2.4

⁴² Article 7 *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*.

Les structures existantes, comme l'ORSC et les comités régionaux de sécurité civile, seront officiellement intégrées dans le cadre légal, ce qui renforcera leur légitimité et leur efficacité. Le MSP mettra à leur disposition des outils en ligne et des fiches pratiques pour soutenir les municipalités dans la gestion des risques et faciliter la mise en œuvre des nouvelles exigences.

Le MSP prévoit une mise en œuvre complète de la nouvelle loi en 2025, suivie de l'adoption des règlements afférents en 2026. Ce calendrier vise à assurer une transition harmonieuse et une gestion optimale des risques à l'échelle régionale et locale. Cependant, il est impératif que le MSP prenne des mesures concrètes pour informer le milieu municipal des changements à venir.

Les pistes de solution discutées et retenues

Bien que le calendrier proposé pour l'adoption et la mise en œuvre du cadre législatif semble réalisable, l'accompagnement des municipalités nécessite des améliorations. Pour ce faire, le MSP devrait promouvoir activement les outils existants, tels que le guide *Préparer la réponse aux sinistres, guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation adaptée aux inondations*⁴³, auprès des municipalités riveraines, y compris celle de Saint-Urbain.

Le MSP affirme que les documents nécessaires sont disponibles en ligne, mais ces outils demeurent largement méconnus, comme cela a été constaté à Saint-Urbain avant les tragiques événements. Par exemple, le guide *Préparer la réponse aux sinistres, guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation adaptée aux inondations* n'est pas accessible en ligne, ce qui en limite la disponibilité. Malgré l'argument avancé par M. Éric Drolet, directeur régional et coordonnateur de l'ORSC, selon lequel le guide général disponible en ligne serait suffisant, je soutiens qu'un effort supplémentaire est nécessaire pour mettre à disposition tous les outils pertinents en ligne, dont le guide *Préparer la réponse aux sinistres, guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation adaptée aux inondations*. Une campagne de sensibilisation à l'échelle publique pourrait également être lancée pour rappeler que chaque citoyen est responsable de sa propre sécurité et doit prendre conscience des risques auxquels il est exposé, notamment en ce qui concerne les inondations, afin de mieux s'y préparer.

C'est ainsi que les recommandations **[R-8]** et **[R-9]** ont été faites au MSP.

Le travail des pompiers

M^{me} Lynn Delisle, conseillère en sécurité incendie et cheffe d'équipe au soutien aux régions de la direction générale de la sécurité incendie et des télécommunications d'urgence, a présenté le PowerPoint préparé spécifiquement pour les besoins de mon enquête intitulé *La sécurité incendie : planifier et optimiser à l'échelle globale*⁴⁴. Elle a ainsi présenté le cadre législatif constitué de l'adoption en 2000 de la *Loi sur la sécurité incendie* (LSI), de la parution en mai 2001 des orientations du MSP en matière de sécurité incendie (orientations) et de l'adoption en mai 2004 du *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un*

⁴³ Guide déposé en preuve sous la pièce C-106.

⁴⁴ Document déposé en preuve sous la cote C-110.

*service de sécurité incendie municipal*⁴⁵. Elle a précisé que la LSI a été grandement modifiée en 1990, ce qui a amené une diminution des services d'incendie qui sont passés de 900 à 610.

J'ai porté une attention particulière au document présenté dans le cadre du témoignage de M^{me} Delisle : *La sécurité incendie au Québec : état des lieux* a été rédigé en 2024 par la Direction du développement et de l'inspection en sécurité incendie, de la Direction générale de la sécurité incendie et des télécommunications d'urgence du ministère de la Sécurité publique.

Il constitue le point de départ d'une démarche qui permettra de porter un éclairage contemporain sur l'état de la sécurité incendie et de dégager des orientations qui guideront le gouvernement dans la mise en œuvre des changements qui seront jugés nécessaires. Ce document se décline en quatre chapitres qui abordent différents aspects, soit l'organisation de la sécurité civile, le bilan, le contexte actuel dans lequel évoluent les SSI et les défis à relever. M^{me} Delisle a précisé que le MSP a voulu connaître le point de vue de la population par un sondage en ligne du 17 juin au 1^{er} octobre 2024. Le gouvernement veut ainsi recueillir les commentaires sur l'évolution de la sécurité incendie. Cette consultation permettra peut-être d'enclencher une mise à jour de la LSI.

J'ai consulté les principaux acteurs concernés par le travail des pompiers, tant dans la lutte contre les incendies que dans les autres tâches confiées par les municipalités. Parmi eux figuraient l'Association des gestionnaires en sécurité incendie et civile du Québec (AGSICQ), l'Institut de protection contre les incendies du Québec (IPIC), l'École nationale des pompiers et la Fédération québécoise des intervenants en sécurité incendie (FQISI). Ces intervenants ont témoigné dans le cadre des recommandations proposées, en abordant trois thématiques principales :

1. La formation spécialisée pour les interventions des pompiers à proximité des plans d'eau;
2. L'évolution des mentalités, en remettant en question la culture traditionnelle du « pompier héros »;
3. L'actualisation de la LSI.

La formation des pompiers volontaires relève de l'École nationale des pompiers, et non du ministère de l'Éducation ou du ministère de l'Enseignement supérieur. Les responsabilités confiées aux pompiers sont de plus en plus diversifiées. Sur le territoire québécois, riche en lacs et en rivières, ils sont souvent appelés à secourir des plaisanciers ou à intervenir auprès de citoyens touchés par des inondations. Cependant, bien qu'ils manquent parfois de notions de sécurité essentielles pour protéger leur propre vie, leur désir d'aider et de sauver des vies reste très présent. Cette attitude est souvent qualifiée de mentalité du « pompier héros ». De plus, les intervenants ont abordé la possibilité d'actualiser la LSI afin de tenir compte des champs d'intervention de plus en plus variés pour les pompiers.

⁴⁵ RLRQ, c. S-3.4, r. 1.

Les pistes de solution discutées et retenues

Le directeur général de l'École nationale des pompiers, M. Stephen Valade, s'est montré favorable à intégrer, de manière transversale, la thématique de la culture du « pompier héros » dans les programmes de formation. L'objectif est de promouvoir une approche équilibrée qui met l'accent sur la collaboration, la sécurité et la responsabilité collective. De plus, il a exprimé son ouverture à inclure des formations spécifiques⁴⁶ sur les précautions à prendre lors d'interventions à proximité de plans d'eau afin de mieux préparer les pompiers à ces contextes particuliers. C'est ainsi que les recommandations [R-11] et [R-12] ont été faites à l'École nationale des pompiers.

En ce qui concerne le MSP, je prends acte du document *La sécurité incendie au Québec : état des lieux* et de la consultation publique qui en est découlée. C'est ainsi que la recommandation [R-10] a été faite au MSP.

Le monde municipal formé, supporté et regroupé

À Saint-Urbain, une transformation significative a été opérée dans la zone touchée par les inondations. Les résidences situées aux emplacements 5A à 5D et celle de M. Girard, autrefois exposées aux crues, ont été relocalisées ou démolies. La mairesse a évoqué l'idée que le champ inondé soit converti en un espace communautaire, tels des jardins partagés, créant ainsi une zone tampon naturelle en cas de nouvelles crues. Suivant une recommandation formulée par la CNESST, les pompiers de la municipalité ont reçu une formation spécialisée pour intervenir de manière plus sécuritaire dans des situations d'urgence à proximité de l'eau⁴⁷. En complément, une résolution a été adoptée le 13 mai 2024 interdisant aux pompiers d'effectuer des sauvetages nautiques afin de minimiser les risques pour leur sécurité. S'ils ont à intervenir à proximité d'un cours d'eau, ils ne doivent pas revêtir leur habit de combat et doivent systématiquement porter un VFI.

La MRC de Charlevoix devient un acteur privilégié pour aider Saint-Urbain, mais également les cinq autres municipalités de son territoire, à trouver des solutions concertées dans bien des domaines. Une MRC, constituée par lettre patente délivrée par le gouvernement, constitue un lieu de concertation privilégié où des enjeux cruciaux interpellent les élus municipaux, tels l'aménagement du territoire et le développement économique et social. En vertu de la LSI, la MRC doit se munir d'un schéma de couverture de risques en sécurité incendie. En cette matière, en mars 2024, la MRC de Charlevoix a mandaté une firme spécialisée pour procéder à une étude consistant à bonifier certaines ententes existantes, à identifier de nouvelles avenues de mise en commun en sécurité incendie ainsi que de mettre en œuvre de nouvelles ententes de coopération intermunicipale. L'étape du diagnostic actualisé de tous les SSI de la MRC est en cours de réalisation. Remplir les mandats imposés par la LSI et ceux à venir de *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres* est un exercice fastidieux. Une des façons de remplir ses obligations, et de bien desservir la population, pourrait ainsi passer par la conclusion d'ententes formelles. Lors des auditions, M^{me} Karine Horvath, directrice générale de la MRC de Charlevoix, a précisé que les municipalités doivent impérativement donner leur accord à ces ententes qui pourraient amener à regrouper certains services de pompiers afin que la population soit mieux desservie au niveau des incendies, mais également lorsque des sinistres d'inondation se manifestent.

⁴⁶ Suggestion de recommandations figurant au document déposé en preuve sous la cote C-100.

⁴⁷ Formation SIFA présentée par M. Westley Grenon, appuyée d'une présentation PowerPoint déposée en preuve sous la cote C-89.

La formation et l'accompagnement des municipalités en matière de sécurité civile occupent une place centrale dans la gestion des mesures d'urgence. Cependant, comme ce fut le cas à Saint-Urbain, les ressources disponibles, en particulier celles du MSP, restent parfois méconnues. C'est pourquoi la municipalité de Saint-Urbain a demandé au MSP un accompagnement offrant une expertise et des outils pratiques favorisant le développement des compétences et d'entraide afin d'appliquer leur PMSC. Par la voix de sa mairesse, la municipalité a invoqué les défis financiers et de pénurie de ressources. J'ai été sensible à l'outil en ligne Interaide⁴⁸ développé par l'Association des directeurs généraux municipaux du Québec (ADGMQ). Cet outil d'entraide municipale en sécurité civile a été salué par l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités. La première phase a consisté à élaborer un modèle d'entente type visant à faciliter la conclusion d'accords entre les municipalités, les MRC et les régies intermunicipales afin de renforcer leur entraide en matière de sécurité civile. Différents outils deviennent accessibles via une plateforme Web sécurisée simple et pérenne accessible 24 h sur 24 et 7 jours sur 7.

La Ville de Baie-Saint-Paul a mentionné, par la voix de son directeur de la sécurité publique, M. Alain Gravel, qu'elle entendait modifier son offre de services pour inclure du sauvetage nautique. Des pompiers ont bénéficié d'une formation en sauvetage riverain en 2024 et devraient en recevoir d'autres. L'objectif est d'établir un service de sauvetage nautique pour la Ville de Baie-Saint-Paul et, à terme, d'offrir un soutien aux autres municipalités du territoire de la MRC. Grâce à une éventuelle entente avec Baie-Saint-Paul, Saint-Urbain serait donc en mesure de déployer son PMSC lors d'une inondation. La municipalité de Saint-Urbain est consciente qu'il faut également garantir une meilleure connaissance de son PMSC à l'interne. Il faut donc cibler une formation continue et durable en matière de sécurité civile qui permet au directeur général et à l'ensemble des membres du conseil, actuels et futurs, de suivre les formations offertes, notamment par l'ADGMQ. Il serait également pertinent d'intégrer un système d'alerte efficace pour informer les citoyens des dangers imminents. Si le porte-à-porte a été envisagé en 2023, le recours aux médias sociaux et au site Web municipal pourrait constituer une solution complémentaire et moderne.

Les pistes de solution discutées et retenues

J'ai été particulièrement sensible au témoignage de la mairesse ainsi qu'à son vif intérêt de travailler en collaboration avec les autres municipalités et la MRC de Charlevoix à regrouper les SSI. Lors de ses représentations, l'avocate de la municipalité et de la MRC a fait le même constat, qu'il fallait travailler à un regroupement des SSI compte tenu des effectifs restreints pour répondre aux exigences législatives en matière de sécurité incendie et sécurité civile et ainsi donner une meilleure couverture de risque à l'ensemble de la population.

Par ailleurs, j'ai discuté avec la directrice générale de la MRC de Charlevoix des enjeux liés à l'élaboration d'un plan régional de résilience face aux sinistres lorsque les articles clés entreront en vigueur conformément à la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*. La MRC, bien qu'elle joue un rôle clé en matière de planification, fait face à de nombreux défis liés à des ressources limitées. Une aide financière gouvernementale serait indispensable pour répondre aux exigences croissantes.

⁴⁸ Pièce déposée en preuve sous la cote C-83.

Pour optimiser la réponse aux urgences, regrouper les SSI au sein de la région serait une solution pratique partagée par la mairesse de Saint-Urbain et la directrice générale de la MRC de Charlevoix. Afin d'optimiser le déploiement du PMSC lors d'inondation, la Ville de Baie-Saint-Paul s'est également montrée ouverte à travailler à la conclusion d'ententes avec la municipalité de Saint-Urbain. La mairesse de Saint-Urbain a aussi souligné l'importance que le directeur général et les élus maîtrisent pleinement le PMSC. Dans cette optique, la municipalité pourrait mettre en place une formation permanente à l'intention de son personnel administratif et de ses élus ou les encourager à suivre les formations existantes. Ces initiatives, combinées à une meilleure communication avec les citoyens via des outils numériques améliorés, contribueront à renforcer la résilience de Saint-Urbain face aux sinistres majeurs. La mise à jour du site Web municipal, avec l'ajout d'un système d'alerte intégré, pourrait s'avérer essentielle pour mieux informer sa population sur les risques d'inondation et les sinistres potentiels.

C'est ainsi que les recommandations **[R-1]**, **[R-2]** et **[R-3]** ont été adressés à la MRC de Charlevoix et que les recommandations **[R-4]**, **[R-5]**, **[R-6]** et **[R-7]** ont été faites à la municipalité de Saint-Urbain.

CONCLUSION

De nombreux facteurs ont contribué à cet événement malheureux. En amont, les changements climatiques entraînent des événements météorologiques plus fréquents et plus intenses. Il est donc essentiel d'anticiper afin de mieux s'y préparer. L'aménagement des constructions en bordure des cours d'eau doit être évalué en fonction des risques d'inondation. Dans cette perspective, le MELCCFP joue un rôle clé dans la prévision et l'anticipation des risques. La cartographie complète du réseau hydrique devrait être finalisée dans les meilleurs délais afin que le cadre réglementaire puisse remplacer les mesures transitoires et permettre l'application effective de la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau*.

La connaissance du territoire est primordiale. Lorsqu'un sinistre survient, comme celui du 1^{er} mai 2023, les citoyens doivent veiller à leur propre sécurité, tandis que la municipalité doit maîtriser son PMSC et être en mesure de le déployer avec un rôle et des responsabilités clairement définis. Les pompiers, quant à eux, doivent être pleinement conscients des dangers liés aux interventions à proximité de l'eau vive afin d'éviter de mettre leur vie en péril.

Le renforcement des mesures d'urgence est essentiel pour assurer une gestion optimale des sinistres, garantissant ainsi des interventions coordonnées, rapides et sécuritaires. Un regroupement des services apparaît comme une solution pertinente. La sensibilisation interne, la formation continue et des communications publiques efficaces sont nécessaires pour assurer une bonne connaissance du PMSC. De plus, les outils disponibles sur le site Web du MSP devraient être mieux connus des directions générales des municipalités. Le MSP a également un rôle crucial à jouer en sensibilisant les municipalités riveraines, comme Saint-Urbain, aux ressources adaptées, notamment le guide *Préparer la réponse aux sinistres – Guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation adaptée aux inondations*. Une campagne nationale de sensibilisation devrait également être déployée afin d'encourager les citoyens à mieux comprendre les risques et à adopter des comportements proactifs face aux inondations.

L'École nationale des pompiers devrait intervenir pour faire évoluer les mentalités. La thématique de la culture du « pompier héros » dans les programmes de formation devra être abordée afin de préconiser une approche équilibrée qui met l'accent sur la collaboration, la sécurité et la responsabilité collective. Le renforcement des formations techniques, en y intégrant des notions spécifiques aux interventions près des plans d'eau, contribuerait également à améliorer la sécurité des interventions. Le rôle et les responsabilités des pompiers évoluent et doivent répondre aux attentes de la population. Conscient de cette réalité, le MSP a mis en ligne une consultation publique en 2024 dans le cadre de la révision de la *LSI*. Il serait donc pertinent que le ministère finalise son évaluation des besoins en sécurité incendie en s'appuyant sur ces consultations afin de mieux répondre aux attentes populationnelles.

RECOMMANDATIONS

Je recommande à la **MRC de Charlevoix en collaboration avec les municipalités se trouvant sur son territoire** de :

- [R-1] À la suite de l'entrée en vigueur des articles 8 et 9 de la *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres*, d'élaborer avec vigilance un plan des risques requis en vertu de cette loi;
- [R-2] Travailler à la conclusion d'une entente visant le regroupement des Services de sécurité incendie (SSI) des municipalités de son territoire;
- [R-3] Adhérer à Interaide, développé par l'Association des directeurs généraux municipaux du Québec (ADGMQ).

Je recommande à la **municipalité de Saint-Urbain** de :

- [R-4] Travailler en collaboration avec la Ville de Baie-Saint-Paul à la conclusion d'ententes afin de pouvoir mettre en œuvre son Plan municipal de sécurité civile (PMSC) lors d'inondation;
- [R-5] Garantir une formation continue et durable en matière de mesures d'urgence, en permettant à son directeur général et à l'ensemble des élus, actuels et futurs, de suivre les formations disponibles;
- [R-6] Mettre à jour son site Web afin d'y intégrer des informations sur les dangers liés aux inondations ainsi qu'un système de veille et d'alerte pour informer efficacement sa population;
- [R-7] Adhérer à Interaide, développé par l'Association des directeurs généraux municipaux du Québec (ADGMQ).

Je recommande au **ministère de la Sécurité publique** de :

- [R-8] Promouvoir auprès des municipalités riveraines, y compris celle de Saint-Urbain, les outils disponibles, tels que le *Guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation adaptée aux inondations*;
- [R-9] Déployer dans les meilleurs délais une campagne de sensibilisation à l'échelle du public, soulignant que chaque citoyen est responsable de sa propre sécurité et doit prendre conscience des risques auxquels il pourrait être confronté afin de se préparer adéquatement à d'éventuels sinistres, telles les inondations;
- [R-10] Finaliser l'évaluation de la sécurité incendie, en s'appuyant sur les consultations publiques de 2024, afin de mieux cerner et répondre aux besoins de la population.

Je recommande à l'**École nationale des pompiers** de :

[R-11] Intégrer de manière transversale le thème de la culture du héros dans ses programmes, en mettant l'accent sur une approche équilibrée qui valorise la collaboration, la sécurité et la responsabilité collective;

[R-12] Intégrer à l'ensemble de sa formation des notions de précautions à prendre lors des interventions à proximité de plans d'eau.

Je recommande au **ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs** de :

[R-13] Terminer dans les meilleurs délais la cartographie du territoire;

[R-14] Parachever le cadre réglementaire découlant de la *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau*;

[R-15] Ajouter une station hydrométrique en amont sur la rivière du Gouffre pour renforcer les capacités de prévention.

Québec, le 26 mars 2025.



Me Andrée Kronström, coroner

ANNEXE I

LA PROCÉDURE

Le 7 juin 2023, la coroner en chef de l'époque, M^e Pascale Descary, rendait une ordonnance d'enquête relativement aux décès de MM. Régis et Christopher Lavoie, survenus le ou vers le 1^{er} mai 2023 à Saint-Urbain. J'ai été désignée pour présider cette enquête.

Les audiences publiques de la présente enquête ont duré 11 journées et se sont déroulées au palais de justice de La Malbaie aux dates suivantes :

- 15 au 17 avril 2024
- 29 et 30 avril 2024
- 13 au 17 mai 2024
- 5 juillet 2024

J'ai été assistée tout au long de ces journées d'audition par le procureur aux enquêtes publiques du Bureau du coroner, M^e Pierre-Olivier Bilodeau, qui a été accompagné par la stagiaire en droit du Barreau du Québec à l'époque, M^{me} Vanessa Nadeau.

Dès le début de l'enquête, j'ai reconnu comme personnes intéressées celles qui m'en avaient fait la demande. Il s'agit de :

- La famille de M. Christopher Lavoie, représentée par M. Davy Lavoie;
- La famille de M. Régis Lavoie, représentée par M^{me} Nada Lavoie;
- La Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), représentée par M^e François Bilodeau (*Pineault Avocats CNESST*);
- La municipalité de Saint-Urbain, représentée par M^e Francis Fortin et M^e Valérie Savard (*Tremblay Bois Mignault Lemay S.E.N.C.R.L.*);
- La Fédération québécoise des intervenants en sécurité incendie (FQISI), représentée par M. André Bourassa pour le volet recommandations uniquement;
- L'Association de sécurité civile du Québec (ASCQ), représentée par M. Rudy Hamel pour le volet recommandations uniquement.

Soixante témoins ont été entendus, dont deux témoins experts, et 162 pièces ont été déposées.

Les témoins suivants ont été assistés d'un procureur lors de leur témoignage :

- M^{me} Brigitte Bédard, M. Vincent Arseneault, M. André Aubry, M^{me} Audrey Lavoie, M. Mathieu Marchand, M^{me} Marylène Giroux et M^{me} Caroline Robert par M^e Caroline Martin

Les témoins de la municipalité de Saint-Urbain et ceux de la MRC Charlevoix par M^e Valérie Savard :

- M^{me} Karyna Lortie par M^e Steve Joanisse

Au cours de l'enquête, j'ai émis les ordonnances suivantes :

- Toutes les pièces frappées par un astérisque à la liste des pièces sont visées par une ordonnance de non-publication et de non-diffusion, laquelle est valide pour une période de 100 ans;
- J'ai ordonné l'interdiction de prendre des photographies, des captures d'écran, de procéder à un enregistrement audio et/ou vidéo et de diffuser en direct ou en différé les audiences, à l'exception de la déclaration d'ouverture;
- J'ai ordonné l'exclusion des témoins factuels. Cette ordonnance ne visait ni les personnes reconnues intéressées, ni les experts, ni les témoins du volet recommandations;
- J'ai émis une ordonnance de non-publication concernant des informations familiales relatées par M^{me} Linda Simard, lors de son témoignage du 15 avril 2024.

ANNEXE II
LISTE DES PIÈCES

Cote	Description
C-1	Ordonnance d'enquête (2023-06-07)
C-2	Ordonnance d'un procureur (2023-07-07)
C-3	Ordonnance pour désigner un autre procureur (2024-03-05)
	Portrait Régis Lavoie
C-4*	Constat de décès – Régis Lavoie
C-4.1*	Liste des médicaments – Régis Lavoie
C-5*	Examen externe – Régis Lavoie
C-6*	Toxicologie – Régis Lavoie
C-7*	Liste des médicaments – Régis Lavoie (<i>retiré, voir C-4.1</i>)
C-8*	Tomodensitométrie – Régis Lavoie
	Portrait Christopher Lavoie
C-9*	Constat de décès – Christopher Lavoie
C-10*	Examen externe et toxicologie – Christopher Lavoie
C-11*	Toxicologie – Christopher Lavoie
C-12*	Tomodensitométrie – Christopher Lavoie
	Événement
C-13	Carte d'appel CAUCA 2023-05-01 13 h 45 – Johnny Guérin
C-14	Carte d'appel CAUCA 2023-05-01 13 h 47 – Yvan Lavoie
C-15	Carte d'appel SQ 2023-05-01 13 h 51 – CAUCA
C-16	Relevé d'appels de Linda Simard
C-17	Audio 2023-05-01 13 h 44 – CAUCA – Johnny Guérin
C-17.1	Audio 2023-05-01 13 h 45 – Incendie Baie-Saint-Paul – Johnny Guérin
C-17.2*	Audio 2023-05-01 13 h 46 – CAUCA – Yvan Lavoie

Cote	Description
C-17.3*	Audio 2023-05-01 13 h 47 – Incendie Baie-Saint-Paul – Yvan Lavoie
C-17.4*	Audio 2023-05-01 13 h 52 – CAUCA – Martin Guérin
C-17.5	Audio 2023-05-01 13 h 53 – Incendie Baie-Saint-Paul – Martin Guérin
C-17.6	Audio 2023-05-01 – Onde radio CAUCA
C-17.6.1	Engagement 7 – Liste des intervenants des ondes radio CAUCA
C-18	Carte satellite avec les informations unifiées
C-18.1	Carte satellite – Drone
C-18.2	Carte satellite – Équestre
C-18.3	Carte satellite – Garde côtière
C-18.4	Carte satellite – Hélicoptère SQ
C-18.5	Carte satellite – Marcher au sol
C-18.6	Carte satellite – Travail au sol
C-18.7	Carte satellite – Vue d'ensemble 14 x 8.5
C-18.8	Carte satellite – Vue d'ensemble 8.5 x 14
C-18.9	Carte satellite – Zone DLO
C-18.10	Carte – Localisation véhicule amphibie
C-18.11	Carte satellite – Localisation véhicule amphibie
C-18.12	Engagement #2 - Carte du secteur de l'accident (avec mesures)
C-19	Album photo – De l'hélicoptère des sauveteurs
C-19.1*	Album photo – Découverte du corps de Régis Lavoie (Vincent Arsenault)
C-20	Album photo – Découverte du casque
C-21*	Album photo 2023-05-03 – Découverte du corps – Régis Lavoie
C-21.1*	Album photo 2023-05-03 – Découverte du corps – Christopher Lavoie
C-22	Album photo 2023-05-04 – Scène
C-23	Album photo – Expertise de scènes – Vêtements

Cote	Description
C-24*	Notes – Line Thibodeau – Examen de Régis Lavoie
C-25*	Notes – Line Thibodeau – Examen de Christopher Lavoie
C-26	Photo du véhicule amphibie de Kathy Lavoie
C-27	Album photo – Découverte du véhicule amphibie
C-28	Album photo – Inspection du véhicule amphibie
C-29	Album photo – Découverte du moteur du véhicule amphibie
C-30	Album photo – Moteur du véhicule amphibie
C-31	Manuel d'opération du véhicule amphibie (version anglaise)
C-31.1	Manuel d'opération du véhicule amphibie (version française)
C-32	Album photo – Linda Simard
C-33	Vidéos – Linda Simard
C-34	Album photo – Sylvain Girard
C-35	Vidéo 2023-05-01 – Cédric Châtigny
C-36	Album photo – Martin Guérin
C-36.1	Heures des photos de l'album photo – Martin Guérin
C-37	Vidéo 28 s – Catherine Tremblay
C-37.1	Vidéo 20 s – Catherine Tremblay
C-37.2	Photo – Catherine Tremblay
C-38	Déclaration Philippe Dorval
	Autres pièces
C-39	Engagement 8 – Directives opérationnelles sécuritaires du service d'incendie de Saint-Urbain en date du 2023-05-01
C-39.1	Engagement 8 – Directives opérationnelles sécuritaires en vigueur et mises en place depuis le 2023-05-01

Cote	Description
C-40	Guide d'assignation des tâches – Programme Pompier P1 – École nationale des pompiers
C-41	Liste des présences – Pratiques mensuelles 2023 – Pompiers de Saint-Urbain
C-42	Registre des Directives opérationnelles sécuritaires du service d'incendie de Saint-Urbain
C-43	Rapport d'inspection du véhicule amphibie – M. Sylvio Dupont
C-44	Rapport d'expertise hydrométéorologique – Sinistre d'inondation à Baie-Saint-Paul le 1 ^{er} mai 2023 – Philippe Bourdon
C-44.1	Cartes de la rivière du Gouffre et données – Philippe Bourdon
C-44.2	Courriel de précisions – Philippe Bourdon
C-45	Vidéo du 2023-05-05 pris par le drone – CNESST
C-46	Rapport mondial sur les noyades – Organisation mondiale de la santé
C-47	Rapport d'expertise – Sauvetage région 02 – Thierry Gaudron
C-48	CV de Thierry Gaudron
C-49	Présentation – Maxime Nolet
C-50	Déclaration – Marylou Lavoie
C-51	Photo prise par les médias de la découverte d'un corps (remise par M. Davy Lavoie)
C-52	Engagement #3 - Permis de rénovation et de construction - Yvan Lavoie et Linda Simard
C-52.1	Dossier de la demande du permis de la résidence d'Yvan Lavoie et Linda Simard_biffé
C-53	Plan joint à la déclaration de Sylvain Girard
C-53.1	Plan joint à la déclaration de Sylvain Girard (annoté)
C-54	Capture d'écran des appels sur le téléphone de Kathy Lavoie le 2023-05-01 avec son frère Régis Lavoie
C-54.1	Relevé téléphonique de Kathy Lavoie 2023-05-01
C-55	Carte d'appel CAUCA 2023-05-01 11 h 33 – Isabelle Bouchard
C-56	Déclaration Linda Simard 2024-04-17

Cote	Description
C-57*	Rapport d'enquête CNESST 2024-03-28
C-58*	Engagement 11 – Capture d'écran des appels du cellulaire de Régis Lavoie
C-58.1	Engagement 12 – Relevé du téléphone cellulaire de Régis Lavoie – Partie 1
C-58.2	Engagement 12 – Relevé du téléphone cellulaire de Régis Lavoie – Partie 2
C-59	Entente intermunicipale de service relativement au service de sécurité incendie
C-60*	Engagement 9 – Relevé téléphonique de Cédric Châtigny du 1 ^{er} mai 2023
C-61	Entente de coordination pour la mise en œuvre et l'application du schéma de couverture de risques incendie
C-62	Schéma de couverture de risques en sécurité incendie
C-63	Engagement 10 – Capture d'écran du téléphone de Linda Simard concernant un appel reçu à 12 h 2 le 1 ^{er} mai 2023
C-64	Garde côtière - Description de l'incident
C-65	Audio garde côtière 2023-05-01
C-66	Présentation - Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) - Partie 1
C-67	Présentation - Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) - Partie 2
C-68*	Plan particulier d'intervention en cas d'inondation et d'érosion des berges (Baie-Saint-Paul)
C-69	Plan de sécurité civile – St-Urbain_biffé
C-70	Engagement 14 – Règlement concernant la prévention et le combat des incendies
C-71	Engagement 14 – Règlement de zonage #151 – Chap. XI Protection du milieu riverain et hydrique des lacs et cours d'eau
C-71.1	Carte des zones inondables – Saint-Urbain
C-72	Avis technique – 5C, route 138

	Recommandation
C-73	Présentation Raynald Hawkins – Société de sauvetage
C-74	Sommaire – Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024
C-75	Loi sur la sécurité civile, RLRQ c. S-2.3
C-76	Projet de loi numéro 50 – 43 ^e législature, 1 ^{re} session
C-77	Plan directeur de l'eau de la zone hydrique Charlevoix-Montmorency – Chapitre 5 – Bassin versant de la rivière du Gouffre
C-77.1	Fiche municipale de Saint-Urbain
C-78	Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030
C-79	Fiche de présentation – RIISQ
C-80	Inondation causée par la rivière du Gouffre le 1 ^{er} mai 2023 – Portrait des aléas en cause – Comité expert interministériel en soutien au rétablissement et à la prise de décision en aménagement du territoire
C-80.1	Inondation causée par la rivière du Gouffre le 1 ^{er} mai 2023 – Portrait des conséquences – Comité expert interministériel en soutien au rétablissement et à la prise de décision en aménagement du territoire
C-80.2	Inondation causée par la rivière du Gouffre le 1 ^{er} mai 2023 – Recommandations – Comité expert interministériel en soutien au rétablissement et à la prise de décision en aménagement du territoire
C-81	Plan de protection du territoire face aux inondations
C-81.1	Napperon – Plan de protection du territoire face aux inondations
C-81.2	Bilan 2022-2023 - Plan de protection du territoire face aux inondations
C-81.3	Napperon du Bilan 2022-2023
C-82	Bilan des travaux dans le domaine de la planification en sécurité incendie (2000-2024)
C-83	Modèle d'entente relative à l'établissement d'un plan d'entraide intermunicipale en matière de sécurité civile – Interaide
C-83.1	Prospectus – Interaide
C-83.2	Communiqué de presse – Interaide
C-84	Présentation – Fédération Québécoise des Intervenants en Sécurité Incendie
C-85	Présentation de Marc Morin – ministère de la Sécurité publique

C-86	Présentation de Thomas Poirier-Blanchet – Organisation de la sécurité civile du Québec
C-87	Présentation – Organisme des bassins versants du Québec
C-88	Présentation de Maxime Boivin et Thomas Buffin-Bélanger – Réseau inondations intersectoriel du Québec
C-89	Présentation de Westley Grenon - SIFA
C-90	Présentation d'Audrey Lavoie – Direction principale de l'expertise hydrique (MELCCFP)
C-91	Présentation de Mathieu Marchand – Direction régionale (MELCCFP)
C-92	Présentation de M ^e Sylvain Lepage – Fédération québécoise des municipalités (FQM)
C-92.1	Extrait du procès-verbal concernant les mesures d'urgence – FQM
C-92.2	Mémoire de la FQM concernant le projet de loi 50
C-93	Présentation du Comité expert interministériel en soutien au rétablissement et à la prise de décision en aménagement du territoire
C-93.1	Engagement 20 – Tableau des montants relatifs au dédommagement octroyé via le Programme général d'assistance financière (3 juin 2024)
C-94	Présentation de Karine Horvath – MRC de Charlevoix
C-94.1	Bilan en sécurité incendie (2000-2024) – MRC de Charlevoix
C-95	Présentation de Guillaume Durand - ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH)
C-96	Présentation de Marc-André Pâlin – Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ)
C-97	Présentation de l'Association des gestionnaires en sécurité incendie et civile du Québec (AGSICQ)
C-98	Présentation de Marylène Giroux – Direction générale du contrôle environnemental de la Capitale-Nationale, de la Chaudière-Appalaches, de l'expertise en contrôle et de la coordination des urgences
C-99	Présentation de Francis Rolland – Institut de protection contre les incendies du Québec (IPIQ)
C-100	Présentation de Stephen Valade – École nationale des pompiers du Québec
C-101	Présentation de Julie Gasse – Institut maritime du Québec – Centre de

	formation aux mesures d'urgence
C-102	Présentation de l'Union des municipalités du Québec (UMQ)
C-102.1	Mémoire de l'UMQ concernant le projet de loi 67
C-103	Engagement 16 – Courriel de la direction régionale en sécurité civile (2023-04-28)
C-103.1	Engagement 16 – Bulletin Vigilance (2023-04-28)
C-104	Engagement 18 – Schéma d'aménagement et de développement, Chapitre 13 – MRC de Charlevoix
C-104.1	Engagement 18 – Schéma d'aménagement et de développement, Chapitre 17.5 – MRC de Charlevoix
C-105	Engagement 19 – Plan d'urbanisme de la municipalité de Saint-Urbain
C-106	Préparer la réponse aux sinistres – Guide à l'intention du milieu municipal pour l'établissement d'une préparation adaptée aux inondations
C-107	Présentation de Caroline Robert (MELCCFP) – Précisions relatives à l'évolution du cadre législatif et réglementaire à l'égard des milieux hydriques
C-108	Lettre de M ^{me} Katia Petit - ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
C-109	Courriel de M ^{me} Nancy-Sonia Trudelle - ministère de l'Éducation
C-110	Présentation de Lynn Delisle (MSP) - Sécurité incendie - Planifier et optimiser à l'échelle globale
C-111	Mémoire de la CNESST
C-112	Mémoire de la municipalité de Saint-Urbain
C-113	Position du ministère de l'Enseignement supérieur quant aux suggestions pour les DEC en sécurité incendie

ANNEXE III

LISTE DES ACRONYMES

ADGMQ :	Association des directeurs généraux municipaux du Québec
AGSICQ :	Association des gestionnaires en sécurité incendie et civile du Québec
BAC :	Bureau d'assurance du Canada
CAUCA :	Centrale des appels d'urgence Chaudière-Appalaches
CNESST :	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
COG :	Centre des opérations gouvernementales
CRCG :	Centre régional de coordination gouvernementale
FQPISI :	Fédération québécoise des intervenants en sécurité incendie
INSPQ :	Institut national de santé publique du Québec
IPIC :	Institut de protection contre les incendies du Québec
LSI :	Loi sur la sécurité incendie
LSJML :	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale
MAMH :	ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MELCCFP :	ministère l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MRC :	municipalité régionale de comté
MSP :	ministère de la Sécurité publique
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ORSC :	Organisation régionale de sécurité civile
PMSC :	Plan municipal de sécurité civile
RIISQ :	Réseau inondations intersectorielles du Québec
SQ :	Sûreté du Québec
SSI :	Service de sécurité incendie
VFI :	Vêtement de flottaison individuel

ANNEXE IV

RELEVÉ CADASTRAL DE LA MUNICIPALITÉ DE SAINT-URBAIN



(extrait de la pièce C-52.1)

orthophoto 2018
Patrice Noël 25/04/24

ANNEXE V

PLAN JOINT À LA DÉCLARATION DE M. SYLVAIN GIRARD (ANNOTÉ)

C-53.1 p.001

