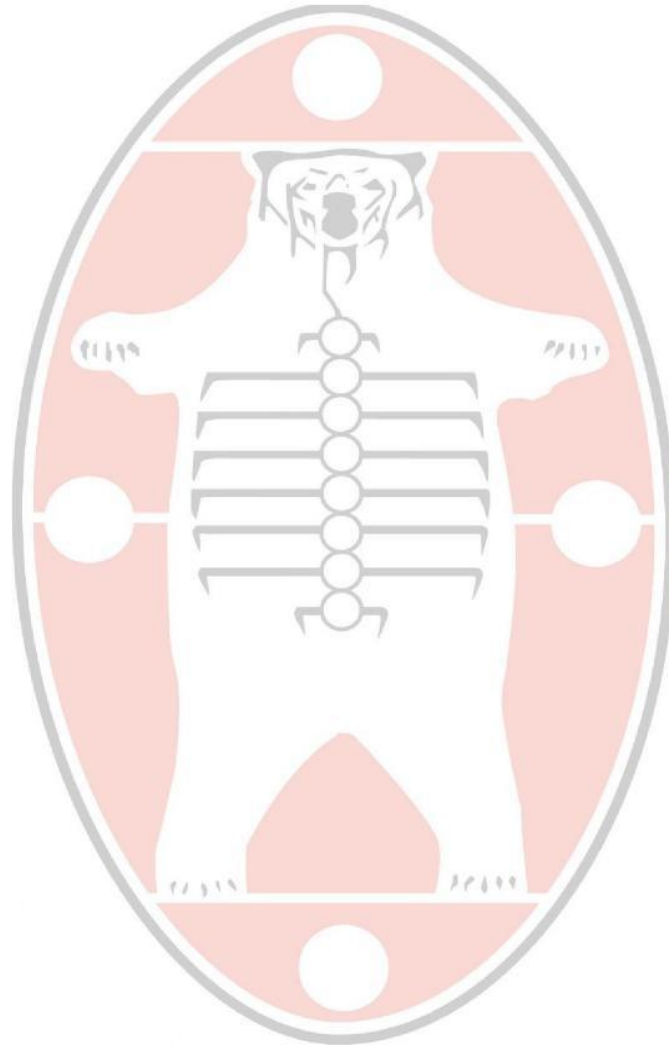




Nishnawbe Aski Nation

ᐱᓄᓂᓐᓇᓂᓐ ᐱᓂᓐ ᐅᓕᓕᓐᐱᓂᓐ



Mémoire au
Comité permanent des affaires autochtones et du Nord
Prévention des incendies et gestion des urgences dans les
communautés autochtones

Grand chef Alvin Fiddler, Nishnawbe Aski Nation
Le 5 décembre 2017

Table des matières

| | |
|--|----|
| 1.0 Introduction | 4 |
| 1.1 Mémoire de la NAN..... | 4 |
| 1.2 Nishnawbe Aski Nation..... | 5 |
| 1.3 Comité permanent des affaires autochtones et du Nord | 5 |
| | |
| 2.0 Aperçu | 6 |
| 2.1 Danger d'incendie chez les Premières Nations de la NAN..... | 6 |
| 2.2 Une attention nationale à un problème national | 7 |
| 2.3 Les causes profondes de la tragédie | 8 |
| 2.4 Enquête de Kashechewan..... | 9 |
| | |
| 3.0 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral | 10 |
| 3.1 Prévention des incendies et gestion des urgences dans les communautés autochtones | 10 |
| 3.2 Lacunes de la législation..... | 12 |
| 3.3 La réponse fédérale : Stratégie de protection des Premières Nations contre les incendies | 13 |
| 3.4 Financement étagé..... | 15 |
| 3.5 Lacunes dans les politiques fédérales | 16 |
| 3.6 Engagements fédéraux..... | 17 |
| | |
| 4.0 Nouvelle approche de sécurité incendie | 18 |
| 4.1 Nécessité d'une approche pour l'ensemble de la NAN | 18 |
| 4.2 Plan de la NAN : Campagne de sécurité incendie Amber | 18 |
| | |
| 5.0 Recommandations | 19 |
| | |
| 6.0 Annexe..... | 20 |

1.0 Introduction

À Thunder Bay, le 29 mars 2016, vers minuit, Amanda Sainnawap-Peters reçoit un appel de Pikangikum. Son frère, en état de panique, lui apprend que sa sœur a disparu.

« Je ne la trouve nulle part. Une maison est en feu et je ne trouve pas Sylvia. »

La police est arrivée sur les lieux en moins de cinq minutes, mais elle n'a rien pu faire. Les flammes sortaient déjà de la fenêtre du côté nord.

Le seul camion incendie de Pikangikum n'était pas rempli d'eau au moment de l'alerte. Roley Peters, chef du service d'incendie et seul pompier de la réserve, a fait son possible pour amener le camion sur les lieux, mais les routes étaient tellement gonflées par le gel que les enquêteurs les ont déclarées « presque impraticables ».

Le feu a tout détruit. Même le réfrigérateur de métal a fondu.

Seuls les corps brûlaient encore.

– Extrait de « Fire and Death in Canada's First Nations », Alicja Siekierska et Jesse Winter, *Toronto Star*, 24 février 2017 [TRADUCTION]

1.1 Mémoire de la NAN

La Nishnawbe Aski Nation a le plaisir de déposer le présent mémoire dans le cadre de l'étude sur la Prévention des incendies et gestion des urgences dans les communautés autochtones entreprise par le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN).

La NAN se réjouit de ce que le Comité ait entrepris d'étudier la question de la sécurité incendie et de la préparation aux situations d'urgence dans les communautés autochtones, y compris les menaces et les conséquences des feux de forêt et d'autres situations d'urgence qui mettent en péril la santé et le bien-être de nos 49 communautés des Premières Nations.

Nous avons été invités à nous prononcer sur la question de la protection et de la prévention incendie, qui sera l'objet de notre mémoire. Les conséquences des feux de forêt et la capacité (ou l'incapacité) de nos communautés à les prévenir et à les combattre sont des questions sérieuses, mais distinctes, qui méritent attention. Si l'occasion se présentait, nous serions heureux de fournir un complément d'information sur ces questions.

1.2 Nishnawbe Aski Nation

Créée en 1973, la Nishnawbe Aski Nation (connue sous le nom de Grand Council Treaty No. 9 jusqu'en 1983) représente les aspirations socioéconomiques et politiques légitimes des membres de ses Premières Nations auprès de tous les ordres de gouvernement, dans le but d'atteindre l'autodétermination locale, tout en établissant son indépendance spirituelle, culturelle, sociale et économique.

En 1977, le Grand Council Treaty No. 9 a livré une déclaration publique sur les droits et les principes des Nishnawbe Aski, au premier ministre ontarien William Davis, le 6 juillet, à Toronto, et au premier ministre canadien Pierre Trudeau, le 11 juillet, à Ottawa. Ces droits comprennent :

- Le droit d'obtenir une indemnité pour l'exploitation de nos ressources naturelles.
- Le droit d'obtenir une indemnité pour la suppression et l'abrogation de nos droits de chasse, de pêche et de récolte.
- Le droit de renégocier notre Traité selon la perspective de notre peuple, de notre terre et de nos ressources.
- Le droit de communiquer avec d'autres nations du monde dans le but de promouvoir les objectifs des Nations cries et ojibway du Traité n° 9.

Aujourd'hui, la NAN représente 49 Premières Nations totalisant une population d'environ 45 000 personnes (à l'intérieur et à l'extérieur des réserves), regroupées par conseils tribaux. Le territoire de la NAN recouvre le territoire visé par le Traité n° 9 et la portion ontarienne du Traité n° 5, superficie de 543 000 km² correspondant aux deux tiers de la province de l'Ontario. Quatre langues traditionnelles sont parlées sur le territoire : l'oji-cri à l'ouest, l'ojibwa au centre-sud, le cri et l'algonquin à l'est.

1.3 Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

Le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) étudie les questions touchant les Autochtones et les habitants des régions septentrionales du Canada et produit des rapports à ce sujet.

Le mandat du Comité englobe tous les secteurs relevant du ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada, dont le nom officiel demeure « ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ». Le Comité peut se pencher sur tous les aspects de la gestion et du fonctionnement du Ministère, de même que sur l'ensemble des lois, des programmes et des politiques qu'il administre. Traditionnellement, le Ministère s'occupe principalement des affaires concernant les membres inscrits des Premières Nations vivant dans les réserves, les Inuits, le Grand Nord et les territoires. Le Comité, quant à lui, s'intéresse essentiellement aux mesures législatives et aux enjeux relatifs à ces populations et à ces questions.

Le Comité peut également examiner d'autres programmes et services destinés aux membres des Premières Nations vivant dans les réserves. Il peut se pencher sur des questions, des politiques et des programmes touchant les membres des Premières Nations (inscrits ou non inscrits) hors réserve, les Métis et les Inuits. À partir de 2004, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a en outre hérité du rôle d'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

2.0 Aperçu

2.1 Danger d'incendie chez les Premières Nations de la NAN

Le rapport intitulé « Prévention des incendies dans les collectivités autochtones », publié en 2007 par la Société canadienne d'hypothèques et de logement, indique que les pertes causées par des incendies (décès, blessures et destruction de propriétés) sont nettement plus grandes dans les communautés des Premières Nations, en particulier dans les territoires éloignés, que dans les communautés comparables situées hors réserve.

Le rapport conclut que la fréquence des incendies par habitant dans les communautés des Premières Nations est 2,4 fois supérieure à celle du reste du Canada. Le taux de décès et de blessures ainsi que les dommages par logement causés par des incendies sont, respectivement, 10,4, 2,5 et 2,1 fois plus élevés en comparaison du reste du Canada.

Actuellement, seulement 19 des 49 communautés des Premières Nations de la NAN ont un chef de service d'incendie désigné.

Des maisons sont couramment la proie d'incendies tragiques dans les Premières Nations de la NAN, dont la majorité est située dans des régions isolées et éloignées, accessibles seulement par voie aérienne et par un réseau de routes d'hiver de plus en plus instable.

Cette sombre réalité a fait l'actualité nationale, le 29 mars 2016, lorsqu'un terrible incendie a fait neuf morts dans une résidence de la Première Nation de Pikangikum, communauté nordique éloignée. La communauté peine à se rétablir de la perte d'un jeune enfant et de trois générations d'une même famille : Dean Strang, 51 ans; Annette Strang, 49 ans; Gilbert Strang, 31 ans; Sylvia Peters, 41 ans; Dietrich Peters, 35 ans; Faith Strang, 24 ans; Ireland Peters, 4 ans; Aubree Strang, 2 ans, et Amber Strang, 5 mois.

En 2013, dans la Première Nation de Wunnumin Lake, un incendie a causé la mort de deux enfants, âgés de 6 ans et de 1 an, et de leur tante de 21 ans. Deux ans plus tôt, dans la Première Nation de Nibinamik, un incendie avait emporté deux jeunes garçons (âgés de 2 et de 3 ans) et blessé un autre enfant.

Les incendies de maison sont particulièrement dévastateurs dans les communautés éloignées, où la surpopulation est la norme et des familles entières se retrouvent à la rue lorsque des habitations sont détruites.

En 2008, dans la Première Nation de Kashechewan, un incendie a fait 11 sans-abri d'une même famille en détruisant la maison de feu l'aîné George Wesley, père de Ricardo Wesley mort dans l'incendie d'une maison de détention, en 2006, en compagnie de Jamie Goodwin. Une enquête sur ces décès (l'Enquête de Kashechewan) a attiré l'attention de toute la nation sur les lacunes des ressources de sécurité publique et de lutte contre les incendies dans les Premières Nations éloignées.

Depuis ce temps, un bon nombre d'enquêtes, d'études, de rapports et de recommandations ont visé à améliorer la protection et la prévention incendie chez les Premières Nations de la NAN. Mais bien peu ont mené à des actions concrètes.

En 2016, nous avons appris que, depuis 2010, Affaires autochtones et du Nord Canada a cessé de recenser les incendies dans les réserves, puisqu'ils constituaient un « fardeau » pour les communautés des Premières Nations. Cette attitude est une insulte à la mémoire des disparus et témoigne d'une indifférence cynique pour la santé et la sécurité de nos communautés. Comme première étape essentielle, il est essentiel de reconnaître l'ampleur du problème. Comment le gouvernement fédéral peut-il assurer une mise en œuvre efficace des stratégies sans données de référence?

2.2 Une attention nationale à un problème national

Les tragédies causées par les incendies dans les Premières Nations de la NAN ont fait les manchettes nationales et retiennent encore l'attention des médias nationaux.

Ce printemps, la NAN a collaboré étroitement avec Jesse Winter et Alicja Siekierska, journalistes du *Toronto Star*, à l'article « Fire and Death in Canada's First Nations ». Cette enquête, qui a mis au jour les pertes douloureuses qui perdurent en raison des logements insalubres et du manque de services de protection incendie dans la majorité de nos communautés, a été finaliste pour le prix Knight décerné à des organes d'information publique dans le cadre des 2017 Online Journalism Awards.

D'autres articles ont été consacrés à ce sujet :

- « Northern Ontario First Nations Declares State of Emergency After Fire Contaminates Reservoir: MP »
Global News – 8 juin 2017
« Un député du Nord de l'Ontario déclare que l'état d'urgence a été décrété dans la Première Nation d'Eabametoong après qu'un incendie se fut déclaré près du réservoir de l'usine de traitement de l'eau de la communauté. » [TRADUCTION]
- « Indigenous Leaders Call for Coroner's Inquest into First Nations Fire Deaths »
CBC News – 30 mars 2017
« Des leaders autochtones réclament une enquête du coroner sur la sécurité incendie chez les Premières Nations de la NAN, à l'anniversaire de l'incendie d'une maison de Pikangikum, communauté éloignée située à plus de 500 kilomètres au

nord de Thunder Bay, en Ontario, qui a emporté neuf personnes, dont trois enfants de moins de cinq ans. » [TRADUCTION]

- « Fire Safety on First Nations a National Problem »
CBC – 27 janvier 2014
« La mort de deux jeunes garçons dans l'incendie d'une maison de la Nation crie de Ballantyne, en 2014, met en lumière les lacunes des services incendie et l'importance de la prévention, de nombreuses résidences des réserves n'étant pas conformes aux codes nationaux de prévention des incendies. » [TRADUCTION]

- « Michael's Essay: Fire Safety is Out of Bounds in First Nations »
CBC – 3 avril 2014
« Michael Enright démystifie l'idée que les problèmes ne peuvent être résolus par l'argent, alors que des Premières Nations ont désespérément besoin de fonds pour leur infrastructure de lutte contre les incendies. Pas moins de 322 Premières Nations au Canada doivent se partager 26 millions \$ pour la prévention incendie dans les réserves : c'est bien trop peu. » [TRADUCTION]

- « Kashechewan Jail Fire a Dark Chapter, Inquest Told »
CTV News – 30 avril 2009
« La mort horrible de deux hommes autochtones arrêtés pour ivresse dans un lieu public a marqué un autre chapitre sombre de l'histoire honteuse de négligence du Canada à l'égard des peuples des Premières Nations. Cette tragédie ne doit jamais se répéter. Ces paroles ont été prononcées jeudi devant le jury dans l'enquête sur l'incendie d'une prison dans une réserve isolée du Nord de l'Ontario. » [TRADUCTION]

2.3 Les causes profondes de la tragédie

Une étude fédérale de 2010 sur la sécurité incendie dans les réserves conclut que les résidents des réserves des Premières Nations sont 10 fois plus à risque de mourir dans l'incendie d'une habitation que le reste de la population canadienne.

Comme chaque Première Nation est responsable de la protection incendie, les régimes d'inspection manquent d'uniformité et varient d'une communauté à l'autre. De plus, les lignes directrices contenues dans les conditions des accords de financement ne sont pas toujours respectées et aucun mécanisme de conformité n'existe à l'heure actuelle.

L'absence de services de lutte contre les incendies et les logements non conformes des communautés de la NAN sont une combinaison mortelle qui a déjà coûté trop de vies. Bien des habitations ne respectent pas les codes du bâtiment et sont chauffées par de dangereux poêles à bois. Les incendies qui se déclarent dans les maisons deviennent vite mortels en l'absence de détecteur de fumée et d'extincteur, et les communautés n'ont pas le matériel d'intervention requis.

2.4 Enquête de Kashechewan

Une tragédie a frappé la Première Nation de Kashechewan, le 8 janvier 2006, lorsqu'un incendie s'est déclaré dans une cellule improvisée, au poste de police local de cette communauté crie éloignée, sur la côte Ouest de la baie James.

Ricardo Wesley, 22 ans, et Jamie Goodwin, 20 ans, ont été brûlés vifs devant leur communauté impuissante. Leur mort a fait l'objet d'une enquête en 2009 (Enquête de Kashechewan¹), qui attiré l'attention de la nation sur les lacunes des services de police et des ressources de protection incendie dans les communautés des Premières Nations éloignées.

À cette époque, la Première Nation de Kashechewan comptait 1 600 personnes. Des pompiers bénévoles avaient reçu une formation, mais ils manquaient d'équipement essentiel. Des camions d'incendie avaient été acquis récemment, mais ne pouvaient être livrés avant que la construction de la caserne ne soit achevée. Sans l'infrastructure nécessaire, la communauté ne pouvait lutter contre les incendies.

Le jury du coroner a appris que le poste de police de Kashechewan n'était pas muni d'un détecteur de fumée en bon ordre, d'un extincteur, ni de gicleurs au moment où l'incendie s'est propagé dans le bâtiment délabré.

Le jury a formulé 86 recommandations, notamment un financement fédéral et provincial accru pour la sécurité incendie ainsi que des améliorations aux installations de police des Premières Nations, dont bon nombre sont encore bien en deçà des normes provinciales. Le jury a aussi recommandé que les gouvernements fédéral et provinciaux prévoient des fonds suffisants pour une inspection incendie annuelle de tous les postes de police sur le territoire de la NAN ainsi qu'une formation complémentaire des agents en matière de lutte contre les incendies.

L'incendie de Kashechewan est un exemple tragique des lacunes effroyables en matière de protection civile dans les communautés éloignées des Premières Nations. Dix ans plus tard, les déficiences des services incendie, combinées aux habitations non conformes, continuent de mettre des vies en péril.

Le jury du coroner de l'enquête sur l'incendie de Kashechewan a formulé 86 recommandations (ci-jointes), dont les suivantes :

- Les Premières Nations, le Canada et l'Ontario doivent élaborer ensemble un modèle de sécurité incendie très similaire à celui qui est appliqué dans les municipalités et qui inclut un mécanisme d'exécution.
- La Nishnawbe Aski Nation, en collaboration avec le Bureau du commissaire des incendies de l'Ontario, devrait concevoir et mettre en œuvre des modèles de prestation des services et des programmes de protection, de prévention et de

sécurité incendie, conformes à l'alinéa 2(1)a) de la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*.

3.0 Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

3.1 Prévention des incendies et gestion des urgences dans les communautés autochtones

Conformément à l'article 108(2) du *Règlement* et à la motion adoptée par le Comité le 5 octobre 2017, le Comité permanent a entrepris une étude sur la prévention des incendies et la gestion des urgences dans les communautés autochtones. Le Comité examinera les mesures d'urgence dans les communautés et les territoires traditionnels ainsi que les services d'incendie des communautés.

Il semble que deux ministères fédéraux, Affaires autochtones et du Nord Canada et Sécurité publique Canada, soient responsables de la sécurité incendie et de la gestion des urgences dans les communautés autochtones. Leurs rôles et leurs responsabilités sont résumés ci-dessous (d'après des témoignages des ministères respectifs) :

Services aux Autochtones – Affaires autochtones et du Nord Canada

Comme c'est le cas partout au Canada, la responsabilité de la gestion des urgences dans les réserves incombe d'abord aux communautés des Premières Nations, qui assurent le premier niveau d'intervention. Lorsqu'un événement d'urgence dépasse la capacité des ressources communautaires, les communautés doivent présenter une demande d'aide au gouvernement provincial ou territorial et, au besoin, au gouvernement fédéral.

Actuellement, le ministère appuie les communautés des Premières Nations en situation d'urgence par le biais du Programme d'aide à la gestion des urgences. Le programme appuie les quatre piliers de la gestion des urgences : préparation, atténuation, intervention et rétablissement.

En ce qui concerne l'intervention, le Programme d'aide à la gestion des urgences dans les réserves rembourse, aux Premières Nations, aux municipalités, aux provinces, aux territoires et aux autres fournisseurs indépendants de services de gestion des urgences, jusqu'à 100 % des coûts d'intervention et de rétablissement admissibles, y compris les coûts d'évacuation. L'admissibilité est déterminée selon les modalités du programme.

Ces dernières années, les situations d'urgence comme les feux de forêt et les inondations ont gagné en ampleur, en fréquence et en intensité. Ces événements peuvent avoir des conséquences sociales, environnementales et économiques graves pour les communautés autochtones et non autochtones.

Cependant, en raison de leur éloignement relatif et de leur isolement dans des zones sujettes aux feux, bien des communautés des Premières Nations sont plus vulnérables aux situations d'urgence et leur vulnérabilité peut être exacerbée par l'éloignement et l'accès aux services d'urgence.

Au cours des trois dernières décennies, les communautés autochtones vivant dans des réserves ont fait l'objet du tiers des évacuations liées aux feux de forêt au Canada, alors qu'elles représentent moins de 1 % de la population totale nationale.

Pendant la phase d'intervention immédiate d'une situation d'urgence, les communautés tirent parti des capacités de prestation de services existantes dans les Premières Nations, les municipalités, les provinces, les territoires et chez les fournisseurs indépendants de services de gestion d'urgence, comme la Croix-Rouge canadienne.

L'accès aux services qui surpassent la capacité des Premières Nations est assuré par des ententes globales de services de gestion des urgences entre le ministère et les provinces ou territoires. Les ententes de services garantissent que les communautés des Premières Nations ont accès à un service d'aide d'urgence comparable à celui offert aux communautés voisines et aux communautés non autochtones. Cinq ententes de ce type sont actuellement en vigueur. Lorsqu'aucune entente n'a été conclue, des ententes historiques ou d'autres mécanismes assurent des services comparables à ceux qui sont offerts ailleurs dans la province ou le territoire.

Au cours de la phase de rétablissement d'une situation d'urgence, le ministère appuie la réparation ou la remise en état initial de l'infrastructure essentielle d'une réserve afin de permettre aux personnes évacuées de rentrer chez elles. En raison de l'augmentation de l'activité des feux de forêt et du recours accru aux opérations de lutte contre les incendies, il devient de plus en plus crucial d'appuyer un rétablissement durable des communautés.

Les Premières Nations assurent la gestion des services de protection contre les incendies dans leurs réserves. Les dirigeants communautaires prennent les décisions à cet égard en fonction du financement de base annuel versé par le ministère. Les Premières Nations peuvent mettre sur pied leurs propres services de protection contre les incendies ou conclure une entente à ce sujet avec des communautés voisines.

Sécurité publique – *Sécurité publique Canada*

Le ministère des Services aux Autochtones joue un rôle principal dans la collaboration avec les provinces et les territoires concernant la gestion des urgences, afin de veiller à ce que les communautés des Premières Nations reçoivent les interventions et les services de reprise nécessaires.

À la suite d'événements comme les feux de forêt en Colombie-Britannique en 2017, le ministère examine les mesures d'intervention qui ont été prises. Sécurité publique Canada mène cet exercice en partenariat avec d'autres ministères, comme Affaires autochtones et

du Nord Canada. Les principales observations deviennent des leçons retenues, qui sont ensuite appliquées à d'éventuels événements.

Le Centre des opérations du gouvernement (COG) est un organisme interministériel qui appuie le ministre dans son rôle de leadership et de coordination en matière de mesures d'urgence. Le but de ses interventions est de diriger et de soutenir la coordination de la réponse fédérale aux événements touchant l'intérêt national.

Chaque année, en collaboration avec les partenaires, comme Ressources naturelles Canada et Environnement et Changement climatique Canada, le COG mène des processus de planification complets visant à accroître l'état de préparation fédéral à appuyer les provinces, les territoires et les Premières Nations en cas de feux de forêt. Cependant, les lacunes dans le niveau de soutien et d'inclusion des communautés des Premières Nations dans la coordination des opérations de lutte contre les incendies ont été vues comme un problème important, qui doit être réglé.

3.2 Lacunes de la législation

Aucune loi ne régit les services de protection incendie dans les communautés des Premières Nations. Les municipalités provinciales ont l'obligation de créer un programme comportant des mesures d'éducation publique en matière de sécurité incendie et de fournir les services de protection incendie (*Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*). En Ontario, les normes de sécurité incendie concernant le matériel, les systèmes, les bâtiments, les structures, les terres et les locaux sont réglementées par le Code de prévention des incendies de l'Ontario. En raison de l'éloignement des communautés rurales des Premières Nations, il leur est impossible de former des partenariats avec des municipalités pour obtenir des services de prévention des incendies.

Les communautés des Premières Nations ne sont pas assujetties aux codes nationaux ou provinciaux de construction ou de prévention des incendies, que le gouvernement fédéral ne peut imposer. Il revient à la communauté de les adopter et de les faire appliquer. Des résidences mal construites et des services de sécurité incendie mal pourvus contribuent à hausser les taux de mortalité associée aux incendies dans les communautés des Premières Nations.

Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) fournit annuellement un financement de base aux communautés. Le chef et le conseil décident des dépenses à effectuer en priorité pour répondre aux besoins de la communauté et déterminent comment les fonds alloués vont assurer les services de protection incendie. Les Premières Nations ont la responsabilité de créer des services d'incendie dans la communauté ou de passer un marché pour la prestation de ces services par une communauté voisine.

AANC a versé 27 millions de dollars entre 2008-2009 et 2014-2015 pour les services de prévention des incendies. Cela signifie que chacune des 634 communautés des Premières

Nations du Canada qui se sont partagé cette somme a reçu 42 655 dollars annuellement pour tous les aspects des services de prévention des incendies.

Les fonds de fonctionnement et d'entretien versés par AANC pour la formation en protection incendie sont basés sur la population de la communauté, un indice de zone (éloignement) et une « pondération » de 50 % du financement net calculé. Par conséquent, les communautés de faible population sont désavantagées dans leurs efforts pour allouer un financement adéquat à la formation en protection incendie. De plus, la pondération de 50 % est nettement insuffisante pour toute communauté qui voudrait offrir une formation en protection incendie à des bénévoles et à des membres de la communauté.

3.3 La réponse fédérale : Stratégie de protection des Premières Nations contre les incendies

Le gouvernement du Canada a exprimé le besoin d'offrir une meilleure protection incendie aux communautés des Premières Nations, de réduire les pertes causées par les incendies et de prolonger la durée de vie des actifs d'infrastructure des communautés. Mise au point en 2010 en collaboration avec des organisations régionales des Premières Nations, la Stratégie de protection des Premières Nations contre les incendies (2010-2015) visait à assurer la protection incendie des communautés vivant dans des réserves.

La stratégie énonçait des buts, des priorités et des activités à court terme (de 1 à 2 ans), à moyen terme (de 3 à 4 ans) et à long terme (5 ans et plus). Au départ, l'attention se portait sur les activités susceptibles de produire des résultats les plus probants le plus rapidement possible, comme des activités d'éducation et de sensibilisation en matière de protection incendie, les inspections en sécurité incendie et l'assurance des biens.

Les activités à moyen et à long terme portaient sur des moyens de combler les lacunes dans la réglementation de la protection incendie dans les réserves. De plus, la stratégie misait sur les meilleurs moyens d'assurer la protection incendie compte tenu de facteurs comme la taille et l'éloignement de la communauté.

Elle applique également une approche axée sur le risque, en commençant par une analyse des lacunes à court terme, afin de recenser les communautés les plus à risque, ce qui permet, en retour, de guider l'investissement des ressources et de maximiser les résultats.

Buts de la Stratégie de protection des Premières Nations contre les incendies :

1. Mener des campagnes de sensibilisation pour ramener les décès, blessures et dommages à l'infrastructure dus à des incendies à des niveaux comparables à ceux observés dans le reste du Canada.
2. Élaborer des mécanismes de soutien à la prestation de services de protection contre l'incendie, dans toutes les communautés des Premières Nations, pour rendre ces services efficaces et conformes aux normes dans des communautés comparables ailleurs au Canada.

3. Établir (par référence et adaptation des lignes directrices fédérales et provinciales actuelles) des normes obligatoires pour la sécurité, l'entretien du matériel d'incendie et les inspections, qui sont :
 - applicables à toutes les Premières Nations au Canada;
 - aussi strictes que celles applicables dans des communautés comparables à l'extérieur de la réserve,
 - constamment surveillées et appliquées au moyen d'un mécanisme de conformité.
4. Veiller à un engagement coordonné et constant en matière de protection incendie dans les communautés des Premières Nations et à l'élimination des lacunes dans les inspections, l'entretien du matériel et les mesures de sécurité incendie.

Priorités de la Stratégie de protection des Premières Nations contre les incendies :

À court terme

- Effectuer une analyse des lacunes en examinant les mécanismes de financement et les structures d'administration actuels.
- Envisager la création d'une fonction de chef des pompiers.
- Améliorer l'éducation en sécurité incendie dans les communautés des Premières Nations.
- Améliorer la collecte et l'intégrité des données sur les pertes causées par des incendies afin de déterminer les communautés à risque.
- Renforcer les inspections et les rapports sur la sécurité incendie.
- Analyser la question des assurances dans les réserves.
- Favoriser le recrutement et la conservation de pompiers.
- Créer des systèmes de partage d'information et de pratiques exemplaires entre les régions.
- Promouvoir des technologies et initiatives innovatrices en matière de prévention des incendies.
- Intégrer la protection incendie au plan d'intervention en cas d'urgence.
- Préconiser la création d'associations de pompiers des Premières Nations dans chaque région.
- Mener un examen régional des règlements et normes actuels de protection incendie.

À moyen terme

- Préparer une analyse de la capacité de protection incendie.
- Étudier les options pour l'amélioration de la formation en protection incendie.
- Améliorer encore la collecte et l'intégrité des données sur les pertes causées par des incendies.
- Relier la protection incendie et la planification communautaire.
- Réviser les normes sur les niveaux de service de protection incendie.

- Préparer un plan d'action pour combler l'écart dans la réglementation régissant la protection incendie dans les réserves.

À long terme

- Combler les lacunes de la réglementation en matière de protection incendie dans les réserves.
- Évaluer l'efficacité de la stratégie et faire rapport.
- Décider des mesures à venir.

En 2016, le gouvernement fédéral a publié la Stratégie commune de protection des Premières Nations contre l'incendie, basée sur la Stratégie de 2010. La stratégie quinquennale vise à promouvoir des initiatives de prévention incendie dans les communautés des Premières Nations vivant dans des réserves, afin de réduire le risque de décès et de perte d'infrastructures attribuables à des incendies. Le principe directeur de cette stratégie était de réduire le risque d'incendie par l'éducation et la sensibilisation en matière de sécurité incendie.

La stratégie comporte quatre axes :

1. Partenariats en protection incendie pour les Premières Nations
2. Éducation à la prévention des incendies
3. Normes locales
4. Normes opérationnelles des services d'incendie

Axe 1 : AANC propose une collaboration continue avec les Premières Nations et des organisations des Premières Nations afin d'améliorer l'infrastructure dans les réserves. La stratégie définit des domaines de collaboration visant à promouvoir la protection incendie par des mesures proactives.

Axe 2 : Dans les communautés des Premières Nations, des programmes de prévention contribuent à réduire le nombre de décès et les dommages causés par les incendies. Une sécurité accrue et un travail de sensibilisation dans les communautés sont une pierre angulaire d'une stratégie efficace de protection contre les incendies.

Axe 3 : Promotion des normes de protection incendie dans les communautés du pays. L'objectif est d'encourager l'observation des codes de construction et de prévention des incendies dans les communautés des Premières Nations.

Axe 4 : Prévention des incendies par le renforcement des capacités, le respect des codes et les partenariats.

3.4 Financement étagé

La politique actuelle d'AANC quant aux normes sur les niveaux de services de protection incendie dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE) s'appuie sur un continuum de services aux communautés des Premières Nations basé sur un modèle d'investissements étagés.

Cette approche empêche les communautés d'obtenir le niveau de financement maximal, ce qui cause inutilement des dommages et des pertes de vie. Dans ce continuum à trois niveaux, le financement maximal est atteint au troisième palier. Une fois que les conditions d'un palier sont respectées, la communauté devient admissible au palier de financement suivant.

1. Niveau 1 : Programmes de prévention et d'éducation en matière d'incendie.
2. Niveau 2 : Développement de la capacité et formation. Le financement dépend de la taille de la population, ce qui signifie que les plus grandes communautés reçoivent davantage de financement que les plus petites.
3. Niveau 3 : Investissement dans les immobilisations. Le financement sert à payer l'infrastructure ou le matériel de protection incendie.

Le temps nécessaire pour passer d'un niveau au suivant peut varier considérablement d'une communauté à l'autre. AANC propose une formule par laquelle une communauté pourrait se doter de services efficaces de prévention des incendies, mais n'offre pas suffisamment de ressources pour permettre aux communautés d'en profiter.

Des fonds devraient être versés pour soutenir le capital humain plutôt que les immobilisations. Souvent, les membres de la communauté n'ont pas la formation requise pour utiliser le matériel, ce qui rend les ressources de la communauté inutilisables. Avec des mesures de soutien du capital humain, les communautés seront plus autonomes et pourront agir plus rapidement en cas de sinistre.

3.5 Lacunes dans les politiques fédérales

Les mesures prises actuellement par le gouvernement fédéral en matière de prévention des incendies n'ont pas été présentées adéquatement aux communautés des Premières Nations et il n'a pas été établi que toutes les communautés ont eu connaissance des mesures mises en œuvre.

AANC adopte actuellement une approche unique dans ses politiques sur la sécurité et la prévention des incendies. Les stratégies de prévention des incendies adoptées par AANC pour les communautés des Premières Nations, comme la Stratégie commune de protection des Premières Nations contre l'incendie et les normes sur les niveaux de services de protection incendie, ont été produites sans l'avis de différentes organisations des Premières Nations.

C'est pourquoi la politique ne représente pas fidèlement la réalité de toutes les communautés des Premières Nations au pays. Ces stratégies ont été conçues sur la base de consultations auprès de groupes situés dans un seul lieu géographique. Les politiques sont peut-être alignées sur un modèle qui a fait ses preuves, mais ne représentent pas les différences entre les communautés rurales et éloignées.

Les conditions de vie des communautés rurales diffèrent considérablement de celles des communautés proches des centres urbains. Les communautés nordiques subissent des contraintes qui doivent être prises en compte dans la formulation des politiques. Une meilleure consultation des communautés nordiques des Premières Nations est une étape cruciale dans l'élaboration d'une stratégie de sécurité incendie propre au territoire de la NAN.

Chaque communauté possède une infrastructure particulière, selon son emplacement. Une communauté peut disposer d'un camion incendie, sans bâtiment où le conserver. Dans une autre communauté, un bâtiment serait disponible pour entreposer le matériel, mais il n'est pas chauffé. Des bornes d'incendie peuvent avoir été installées, mais elles ne sont pas reliées à l'alimentation en eau.

Lors de l'incendie d'une résidence de la Première Nation de Pikangikum, en 2016, le seul camion incendie de la communauté n'était pas rempli d'eau lorsque l'alerte a été lancée. La communauté ne disposait que d'un seul pompier, qui s'est rendu difficilement au lieu du terrible incendie, qui a fauché neuf vies.

3.6 Engagements fédéraux

En mai 2017, la ministre des Affaires autochtones et du Nord, Carolyn Bennett, s'est engagée à nommer un commissaire des incendies des Premières Nations et à améliorer le suivi des données sur les incendies dans les réserves. Cet engagement a été pris après le dépôt du budget de 2017, qui ne mentionnait pas l'allocation de financement à la protection incendie dans les communautés des Premières Nations.

À notre connaissance, ce dossier n'a pas évolué depuis les engagements de la ministre.

4.0 Nouvelle approche de sécurité incendie

4.1 Nécessité d'une approche pour l'ensemble de la NAN

La NAN a réclamé une nouvelle approche de la protection et de la prévention incendie pour les Premières Nations à la suite d'un décès survenu dans l'incendie tragique d'une résidence de la Première Nation de Fort Severn, en avril 2014. Il s'agissait du cinquième décès en quelques semaines causé par l'incendie d'une habitation dans une communauté de la NAN.

Cet incendie s'est déclaré quelques semaines après qu'un feu eut fait quatre victimes, en février, dans la Première Nation de Mishkeegogamang. Le traumatisme créé par ce sinistre a dévasté la communauté, si bien que l'état d'urgence a été décrété. Une approche globale de la sécurité incendie pour toute la NAN a été réclamée à la suite de cet événement.

4.2 Plan de la NAN : la Campagne de sécurité incendie Amber

Forte de l'appui des chefs en assemblée et d'une résolution, la NAN a lancé la Campagne de sécurité incendie Amber², en mai 2016, dans le but de promouvoir la sécurité incendie et d'empêcher que d'autres tragédies ne viennent dévaster nos communautés et emporter d'autres vies.

La Campagne de sécurité incendie Amber a été nommée à la mémoire d'Amber Strang. Cette enfant de cinq mois a été la plus jeune victime d'un incendie qui a ravagé une résidence de la Première Nation de Pikangikum, le 29 mars 2016, et qui a emporté neuf vies, dont trois générations de sa famille.

Le logo de la campagne a été dessiné par Caiden Gagnon, élève de l'école élémentaire Johnny Therriault, dans la Première Nation d'Aroland, lauréate du concours de logo pour l'ensemble de la NAN.

La première étape de la campagne consistait à munir chaque résidence du territoire de la NAN d'un détecteur de fumée, dans un délai de un an. Cet objectif est en bonne voie. Les buts à long terme sont les suivants :

- munir d'extincteurs les résidences de toutes les Premières Nations de la NAN;
- promouvoir la sensibilisation et l'éducation en sécurité incendie, notamment par la certification des systèmes de chauffage au bois et des services de prévention des incendies;
- élaborer un plan complet de protection incendie, couvrant le matériel, les services et l'infrastructure de lutte contre les incendies, y compris les réseaux de distribution d'eau et les bornes d'incendie.

La NAN a formé le Groupe de travail pour la Campagne de sécurité incendie Amber, composé de représentants de la Première Nation, des services d'incendie municipaux et d'autres organismes, comme le bureau du commissaire des incendies de l'Ontario.

La NAN poursuit les objectifs de la Campagne, qui en est à sa deuxième année, en collaborant avec les conseils tribaux, différents ordres de gouvernement, les services incendie municipaux et d'autres organismes, dans le but de coordonner les efforts visant à améliorer la sécurité et les services d'incendie dans nos 49 communautés des Premières Nations.

La Campagne de sécurité incendie Amber comprend un plan d'action en dix points énonçant les responsabilités, les calendriers et les coûts estimatifs (pièce jointe) :

1. Faire en sorte qu'AANC consulte les Premières Nations de la NAN au sujet du financement et des lois
2. Élaborer une stratégie de protection incendie pour les communautés de la NAN
3. Créer un modèle de financement adapté aux besoins
4. Renforcer la capacité des Premières Nations de gérer la protection et la prévention incendie
5. Créer une autorité régionale pour la protection incendie des Premières Nations
6. Mettre en place un protocole de communication des politiques gouvernementales et des lois en matière de protection incendie
7. Obtenir un engagement à long terme envers la Campagne de sécurité incendie Amber
8. Mettre en place une formation technique en énergie du bois pour toutes les Premières Nations de la NAN
9. Mener des initiatives de formation en partenariat avec les municipalités
10. Développer les initiatives d'installation de détecteurs de fumée dans le cadre du programme GareAuFeu d'AANC et de la Campagne de sécurité incendie Amber

5.0 Recommandations

Nous avons le plaisir de présenter les recommandations suivantes au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, dans le but d'améliorer la sécurité incendie et la gestion des urgences dans les Premières Nations de la NAN. Nous demandons instamment au gouvernement du Canada de prendre les mesures suivantes :

1. Prévoir des fonds et des ressources pour la mise en œuvre du plan d'action en sécurité incendie Amber (pièce jointe) pour les Premières Nations de la NAN.
2. Prévoir des fonds, des ressources et des mesures d'application afin que toutes les résidences et les éléments d'infrastructure respectent les codes nationaux de construction et d'incendie, conformément aux ententes de financement.
3. Établir un bureau du commissaire des incendies indépendant chargé de promouvoir la sécurité et la prévention dans les communautés des Premières Nations par l'application de normes de sécurité incendie et des inspections régulières.

4. Rétablir le suivi des incendies dans les réserves et constituer une base de données détaillée sur les décès, la perte d'infrastructures, les autres incidents causés par le feu et les mesures d'intervention incendie, aux fins d'analyses servant à l'évaluation des mesures et des approches de protection et de prévention incendie.
5. Envisager l'examen de la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie* de l'Ontario dans un processus trilatéral réunissant la NAN et les gouvernements du Canada et de l'Ontario, dans le but d'offrir des services équitables de prévention et de protection incendie selon la primauté du droit.

6.0 Annexe

¹ Coroners Verdict Explanation-Jury Recommendations: Goodwin-Wesley Inquest, 2009.

² NAN Amber's Fire Safety Campaign: 2017 Update Report.

Le tout respectueusement soumis le 5^e jour de décembre 2017.