



Photo : Shutterstock.com

VISION ET MISSION MUNICIPALE EN SÉCURITÉ



PAR ANDRÉ THIBAUT,
Ph. D., PROFESSEUR
ÉMÉRITE, UQTR

« Dans plusieurs activités de loisir, les adeptes ou les simples pratiquants se placent délibérément en situation de risque, qu'ils tirent satisfaction à surmonter. »

UNE VISION LARGE DE LA SÉCURITÉ

Depuis plusieurs années, les municipalités et leurs services de loisir et de vie communautaire doivent composer avec des attentes de plus en plus élevées de citoyens et d'élus en matière de sécurité. Ils ne peuvent ignorer les fréquentes poursuites judiciaires. Il leur faut dorénavant appliquer rigoureusement des mesures de sécurité dans un spectre élargi de domaines. Sécurité des systèmes informatiques, sécurité physique des personnes et sécurité psychologique et sociale ne sont que quelques exemples du large champ où elles doivent faire face à des défis particuliers et bien doser leurs interventions.

Par ailleurs, pour préserver la nature même du loisir, en principe lié à une plus grande liberté et au plaisir de maîtriser des risques, on doit laisser du « jeu » aux pratiquants d'activités à risque et répartir les responsabilités de façon bien dosée entre les institutions, les entreprises et les usagers eux-mêmes.

Le présent article vise à examiner le contexte et le rôle de la gestion des risques et de la sécurité, à mieux faire comprendre les risques sociaux, politiques et juridiques caractérisant l'environnement dans lequel évolue la municipalité, à décrire les principes qui s'appliquent et à proposer une méthode de gestion bien dosée des deux dimensions de la sécurité.

LES DIMENSIONS HORIZONTALE ET VERTICALE DE LA SÉCURITÉ BIEN DOSÉE

L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) définit la santé comme « un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité¹ ». Par ailleurs, les principes directeurs en santé publique reconnaissent que la qualité du milieu de vie et de la communauté sont des déterminants de la santé des individus.

Bien que le loisir public vise ultimement la santé et le bien-être des personnes, il vise également la santé et la vitalité de la communauté. On comprend alors que toute menace à ce bien-être appelle des mesures sécuritaires. C'est-à-dire des mesures qui évitent que les personnes et leur communauté ne deviennent victimes de dangers réels ou perçus.

La sécurité bien dosée traite donc des aspects psychologiques et sociaux, et tient compte des conditions favorables et des menaces à la santé de la communauté. La dimension horizontale, ou le champ de l'intervention en sécurité, apparaît ainsi comme la première à prendre en compte.

Comme le souhaite le document de référence *Sécurité bien dosée, une question d'équilibre!* proposé par la Table sur le mode de vie physiquement actif (TMVPA),

¹ Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19 juin-22 juillet 1946; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 États et entré en vigueur le 7 avril 1948. Cette définition n'a pas été modifiée depuis 1946.

une seconde dimension de la sécurité porte sur le dosage des interventions elles-mêmes afin de permettre « une prise de risque acceptable et bénéfique au développement de la personne en mettant en place un cadre sécuritaire qui tient compte à la fois de l'environnement physique, de l'équipement personnel, de l'encadrement ainsi que du comportement et de l'attitude des personnes ». Ajoutons que l'encadrement est à la fois celui d'animateurs et d'un cadre réglementaire municipal. C'est ici la dimension verticale de la sécurité, qui dose le niveau d'intervention et la répartition des responsabilités face aux dangers.

Cette dimension doit composer avec deux postulats incontournables :

- Défier le risque fait partie du plaisir de l'expérience de loisir et des apprentissages nécessaires, notamment chez les plus jeunes.
- Le risque zéro n'existe pas.

Dans plusieurs activités de loisir, les adeptes ou les simples pratiquants se placent délibérément en situation de risque, qu'ils tirent satisfaction à surmonter. Ce faisant, ils gèrent leurs propres risques. Qu'on pratique l'escalade ou pousse son corps et son esprit à leurs limites en sport d'excellence, ou simplement qu'on fasse une marche en bordure d'une rue, saute dans une piscine ou dévale une pente en skis, le risque existe et fait partie du plaisir de l'expérience. On pourrait aussi parler du risque des artistes qui défient la rectitude politique. Éliminer ce risque ou se substituer aux personnes devant certains dangers tue l'effet « wow » et le défi.

De même, dans un contexte de diversité accélérée des opinions et des groupes qui les portent, on ne peut ignorer le risque politique et le risque de fractures sociales affectant la santé de la communauté. Par exemple, au cours de la dernière année, l'État a objectivement partagé la gestion du risque d'utilisation du cannabis en substituant à la criminalisation l'offre d'un produit de qualité, l'éducation populaire et l'encadrement réglementaire, notamment en matière de lieux et de conditions d'usage du produit.

Par ailleurs, on le sait, il suffit d'un accident, d'une poursuite ou d'une plainte aux médias pour que politiquement, socialement et juridiquement, les élus, les médias, les assurances ou les parents remettent en question ou réclament carrément l'abolition de l'activité en cause, ou exigent des correctifs majeurs de la municipalité, de l'organisme responsable, des animateurs, des entraîneurs ou des administrateurs. La gestion du risque ne peut négliger le cadre juridique dans lequel la municipalité évolue tout en préservant sa contribution à la santé des personnes et de la communauté.

Pour bien comprendre la portée de la responsabilité municipale en matière de sécurité et mesurer le dosage des actions et des politiques qui s'y rapportent, il faut prendre le temps de :

- bien comprendre les enjeux de la sécurité et de la gestion des risques;
- évaluer les menaces et les dangers à la sécurité dans le champ du loisir public municipal;
- mesurer le poids des lois, puis des valeurs et de l'opinion publique et politique dans l'appréciation des dangers et les priorités en matière de sécurité;
- établir la « dose » d'interventions municipales en relation avec la nature même du loisir et les responsabilités individuelles des citoyens.

OBLIGATIONS DU CADRE JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE

La responsabilité civile c'est « le devoir de respecter les règles de conduite qui, suivant les circonstances, les usages ou la loi, s'imposent à nous, de manière à ne pas causer de préjudice à autrui » (*Code civil du Québec*). Cette définition ne fait pas un tour exhaustif de la question, mais il est utile d'en présenter les grandes lignes².

« Tous les intervenants du milieu sportif, de l'activité physique ou du loisir, ont un devoir de prévisibilité raisonnable. Ils ont une obligation de moyens et non de résultats, c'est-à-dire qu'ils doivent prendre tous les moyens raisonnables pour que ne surviennent pas d'accident. On ne peut

« La gestion du risque ne peut négliger le cadre juridique dans lequel la municipalité évolue tout en préservant sa contribution à la santé des personnes et de la communauté. »

² Thibault, Robinson-Chouinard, *Aires de glissade, Guide d'aménagement et de gestion*, Association québécoise du loisir municipal, 2006, p. 13.

par contre exiger qu'aucun accident ne survienne jamais en leur présence. Ce serait là imposer une obligation de résultat³. »

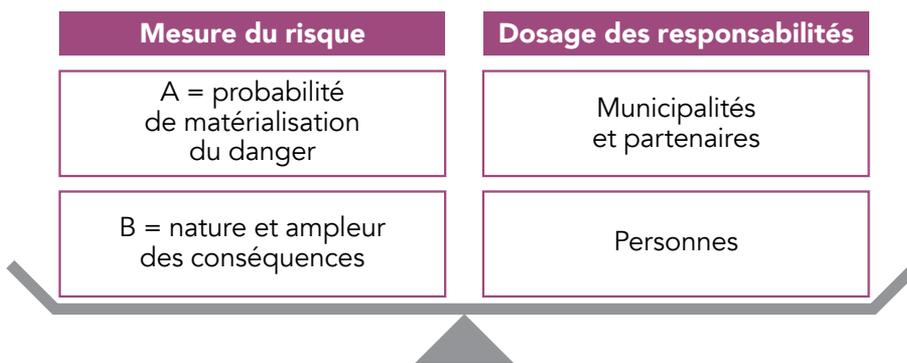
Des « entités corporatives... [peuvent]... être tenues responsables parce qu'elles sont propriétaires des équipements, des installations ou des lieux servant pour les activités sportives⁴ ».

En conséquence, elles ont l'obligation de veiller au design, à l'aménagement, à l'entretien, à la surveillance des installations et des activités, à la réglementation des comportements, à la qualité et la compétence de leur personnel et de leurs partenaires et à l'information des usagers. Ce sont des moyens qui permettent d'être civilement responsables.

LES ENJEUX DE LA SÉCURITÉ ET LE NIVEAU DE RISQUE

Trois éléments définissent les risques et influencent le dosage des responsabilités :

- (1) Le danger ou la menace
- (2) La probabilité de l'occurrence ou de la matérialisation du danger
- (3) L'ampleur des dommages ou des effets



Ces éléments déterminent les risques et l'évaluation de leur niveau. Par la suite, cette évaluation permet de pondérer le risque que la municipalité devrait gérer et celui qui appartient aux personnes.

S'inspirant d'un programme de formation de l'Université de Sherbrooke, l'Ordre des ingénieurs du Québec affirme que « le risque

naît de l'existence des dangers (ou aléas). Il découle de l'évaluation de la probabilité que des individus, des populations, des biens ou l'environnement soient affectés par les conséquences de la matérialisation d'un danger plus ou moins reconnu⁵ ».

Le risque se mesure essentiellement par le niveau de probabilité d'un événement, tel un accident, une fraude ou un conflit, qui aurait une conséquence néfaste immédiate comme une blessure, une rupture de confiance ou un effet à plus long terme entraînant des maladies physiques, psychologiques individuelles ou des maux sociaux, comme la discrimination ou de l'apathie.

Pour effectuer des évaluations comparatives des différents risques, les experts ont développé une méthode dans laquelle le risque se définit comme le produit de la probabilité d'occurrence de la matérialisation du danger par la gravité des conséquences, soit ce qu'il adviendra si le danger se matérialise. Le niveau de gravité peut être déterminé, par exemple, par le nombre de personnes affectées (malades ou mortes) ou par la durée d'interruption de l'exploitation d'une installation, et se traduire en coût financier pour ceux qui devront en assumer la responsabilité éventuelle (État, compagnie d'assurances, etc.).

Ainsi, le niveau de risque (NR) s'évalue en pondérant la probabilité qu'un danger arrive et l'ampleur des conséquences ($NR = A/B$).

Par exemple, dans la mesure où les normes d'installation d'un module de jeu ont été respectées, les probabilités qu'il écrase un enfant sont faibles, mais les conséquences seraient dramatiques. Dans ce cas, la prévention active est nécessaire par une inspection régulière. Par ailleurs, les probabilités qu'un skieur de fond tombe sont fortes, mais les conséquences d'une chute présentent généralement peu d'effets négatifs. Dans ce cas, le risque est faible et facilement contrôlable par l'entretien et la formation.

³ *Activités physiques sports et loisir : La responsabilité civile*. Le service des affaires juridiques de la Régie de la sécurité dans les sports au Québec, Les publications du Québec, 1995, p. 19.

⁴ *Idem*, p. 22.

⁵ Ordre des ingénieurs du Québec, http://gpp.oiq.qc.ca/l_importance_de_la_gestion_des_risques.htm.

LES DANGERS ET LEURS SOURCES

Pour connaître les risques, il faut d'abord repérer et identifier les dangers et leurs sources. Identifier les dangers, c'est identifier les facteurs matériels, humains et naturels qui peuvent, s'ils se matérialisent, affecter la santé physique, psychique et les capacités des personnes et de la communauté. Certains risques sont difficilement prévisibles à court terme comme les « acts of God » (cas fortuits), d'autres le sont plus, mais non contrôlés a priori parce que politiquement, philosophiquement et financièrement non contrôlables. Dans ce dernier cas, les coûts, l'acceptabilité sociale et le respect de la liberté individuelle restreignent l'intervention de sécurité.

Par exemple, le danger de chute de marcheurs provient de l'incertitude des conditions météorologiques (facteur nature : verglas), de l'incapacité matérielle de contrôler la présence d'objets sur la chaussée (limite de la capacité de l'organisation à inspecter fréquemment les sentiers ou les trottoirs) et de la capacité des personnes à réagir à ces dangers selon leur forme physique et leur acuité sensorielle.

Ce même danger peut provenir d'un moniteur improvisé (facteur humain) qui accélère trop le pas de personnes âgées ou de l'absence d'information ou de formation des marcheurs par l'organisme autonome qui offre le service de club de marche ou qui est gestionnaire du sentier.

L'inventaire des dangers se fait souvent à partir de l'historique des événements ou d'une analyse de cas. « L'analyse d'un certain nombre d'événements permet de tirer des leçons sur leurs causes fondamentales et leur prévisibilité. Pourquoi, si les causes fondamentales d'événements – petits et grands – sont prévisibles, leurs conséquences sont, quant à elles imprévisibles? C'est très simple. Tout événement qui résulte en des pertes (blessures ou dommages) est

le produit de plusieurs facteurs contributifs qui sont bien souvent variables⁶. »

Voici quelques catégories de dangers à explorer :

Dangers pour la santé physique des personnes

Sous l'angle de la santé publique, une municipalité qui offre des services à la population assure la sécurité en évitant les blessures et l'exposition à des environnements qui peuvent affecter l'intégrité physique des personnes⁷. Des installations mal entretenues ou l'exposition aux rayons UV des enfants en camp de jour sont des exemples de ce type de dangers.

Dangers pour la santé psychologique, mentale et sociale des personnes

Assurer la sécurité sociale, c'est faciliter l'accès et la pratique des activités et l'utilisation des espaces et des équipements. Nul n'ira faire une marche ou ne se rendra à un événement s'il perçoit un danger qu'il ne peut contrôler, s'il ne se sent pas en sécurité sous plusieurs angles ou se sent exclu : subjectivement, objectivement et socialement⁸.

Par ailleurs, le cadre souvent compétitif des activités de loisir axées sur la performance, de même que les exigences accrues de la population envers les bénévoles, les officiels ou les entraîneurs peut comporter des dangers pour l'image de soi et l'estime de soi. La violence verbale est toujours présente dans les arénes et dans l'ensemble des aires de sport.

Dangers pour la santé des communautés

Aujourd'hui, les services publics de loisir et de vie communautaire doivent ratisser beaucoup plus large. Comme il a été mentionné précédemment, la santé de la vie communautaire, déterminant de la santé des individus, peut aussi être à risque.

Toute menace qui affaiblirait ces signes vitaux constitue un danger.

« Pour connaître les risques, il faut d'abord repérer et identifier les dangers et leurs sources. »

⁶ Ordre des ingénieurs du Québec, http://gpp.oiq.qc.ca/L_importance_de_la_gestion_des_risques.htm.

⁷ Voir Institut national de santé publique du Québec, *La gestion des risques en santé publique au Québec : cadre de référence*, 2016, p. 3.

⁸ Là-dessus, la littérature scientifique sur l'accessibilité est claire. Voir Thibault, André, « Contraintes à l'accessibilité et mesures multiples pour les réduire », *Agora Forum*, vol. 37, n° 3, automne 2014, p. 23-24.

Voici les signes vitaux d'une communauté en santé⁹ :

- Partage d'une vision de la communauté par ses membres et ses institutions
- Existence d'associations citoyennes et de participation publique et bénévolat citoyen
- Existence d'un mécanisme actif de concertation des groupes
- Existence d'événements et d'actions de création de liens sociaux
- Existence d'un leadership
- Existence d'institutions et d'infrastructures favorisant la vie de la communauté
- Existence de moyens de communication communautaires

Assurer la sécurité communautaire, c'est veiller à ce que l'atteinte d'objectifs de bien public ne soit pas « entravée » et que les organes (ou organismes) de cette communauté évoluent en toute sécurité physique, sociale et financière. Les risques de fraude, de conflit ou de disparition sont toujours présents.

Agir sur cet aspect de la sécurité, c'est aussi préserver l'harmonie sociale et le sentiment de confiance envers la communauté et envers les services publics (ce que l'on nomme le capital social).

LES TÂCHES POUR GÉRER LE RISQUE ET DOSER LA SÉCURITÉ

Pour une municipalité, gérer la sécurité, c'est gérer les dangers pour les comprendre et les réduire au minimum, c'est évaluer les risques selon la formule $A/B = NR$, c'est prendre des mesures de prévention en utilisant toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi et mettre en place les mesures d'urgence nécessaires.

Le processus de mise en œuvre des moyens découle d'une vision systématique de la sécurité. Il comprend des politiques (orientations et valeurs), des procédures et des pratiques de management. Il se traduit par des activités de réglementation, de communication et d'éducation. Il s'exprime par la concertation des parties prenantes et des mesures d'urgence, d'aménagement et d'entretien. La planification se réalise par l'identification, l'analyse, l'évaluation, le traitement, la surveillance et la mesure des dangers et des risques.

Photo : Shutterstock.com

Fonctions et leviers municipaux en sécurité du loisir

Politiques

Réglementation

- Comportements des usagers
- Compétences du personnel
- Restrictions et obligations (port d'un casque)

Communication

- Information et formation

Aménagement et entretien

Concertation des parties prenantes

Mesures d'urgence

Plusieurs sources fournissent aux gestionnaires municipaux un référentiel susceptible d'encadrer une démarche de gestion de risque. Entre autres, la norme ISO 31000¹⁰ guide les organisations sur la manière d'intégrer la prise de décision fondée sur le risque aux processus de gouvernance, de planification, de management, de rapport, ainsi qu'aux politiques, aux valeurs et à la culture d'ensemble de l'organisme. C'est un système ouvert fondé sur des principes, en ce sens qu'il permet à un organisme d'appliquer ces principes à son contexte organisationnel.

En général, on reconnaît que le traitement du risque peut conduire aux décisions suivantes :

- un refus du risque en décidant de ne pas démarrer ou poursuivre l'activité;
- la prise ou l'augmentation d'un risque afin de saisir une occasion;
- l'élimination de la source de risque;
- une modification de l'occurrence;
- une modification des conséquences;
- un partage du risque avec une ou plusieurs autres parties [incluant des contrats et un financement du risque];
- un maintien du risque fondé sur une décision argumentée.

Dans ce dernier cas, la sécurité bien dosée laissera une part de risque propice à la

⁹ Pour plus de détails, voir Association québécoise du loisir municipal, « Grille de mesure de la vitalité d'une communauté » (fiche 9), in *Cadre de déploiement des services en loisir municipal*, 2019, p. 39-41.

¹⁰ ISO 31000, <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:fr:term:3.8.1>.

pratique de plusieurs activités de loisir et verra au développement de compétences personnelles de nature à favoriser la prudence, notamment par l'information sur les dangers, l'apprentissage des techniques et la réglementation s'appliquant aux équipements.

Assurer la sécurité exige, de toute évidence, une planification rigoureuse et une approche systémique et globale. Toutefois, tous les risques ne peuvent être prévus et toutes les mesures planifiées. Il importe alors de développer une capacité municipale et citoyenne d'agir en cas d'imprévu. Il ne suffit pas d'appliquer des normes, même si elles restent essentielles, il s'agit de développer une culture de la sécurité qui interpelle toutes les parties prenantes.

Il faut, dès lors, mobiliser plusieurs acteurs et services municipaux et faire du champ privilégié de la sécurité une valeur et une fonction organisationnelle. En d'autres termes, développer de bonnes habitudes ou un instinct de sécurité¹¹.

UNE QUESTION DE QUALITÉ DE VIE

Il peut sembler que la sécurité ratisse trop large, alors qu'habituellement elle se limite à la prévention de dommages physiques comme les blessures et les maladies. Mais faut-il rappeler que la perspective plus large abordée dans cet article se fonde sur une notion de la santé plus près de la qualité de vie que de l'absence de maladie et parfaitement conforme aux visées du loisir public?

La tâche peut paraître immense, mais on a beaucoup accompli déjà. Par exemple, nombre de politiques municipales contribuent déjà à la sécurité physique et sociale des personnes et de la communauté. Politique de reconnaissance ou d'admissibilité, politique d'éthique et de reddition de comptes, politique de la famille et politique des aînés, programmes de formation et de soutien professionnel, voilà autant d'initiatives actuelles qu'il ne reste qu'à réviser ou mettre à jour dans un esprit de préservation de la santé des personnes et de la communauté et selon une répartition bien dosée des responsabilités.

« Il ne suffit pas d'appliquer des normes, même si elles restent essentielles, il s'agit de développer une culture de la sécurité qui interpelle toutes les parties prenantes. »

¹¹ « La gestion des risques un outil stratégique », *Les Affaires*, 30 mai 2015, <https://www.lesaffaires.com/classements/les-500/la-gestion-des-risques-un-outil-strategique/578792>, consulté le 22 octobre 2019.

Munivox
POUR ENTENDRE LA VOIX DES CITOYENS

SONDEZ VOS CITOYENS POUR UNE FRACTION DU PRIX

Plateforme de sondage électronique

INFORMEZ-VOUS MAINTENANT!

- Tarifs détaillés avec options à la carte
- Étapes de réalisation
- Foire aux questions

Tarif préférentiel pour les membres du CAMF!

CARREFOUR ACTION MUNICIPALE ET FAMILLE

MUNIVOX.CA | MUNIVOX@CAMF.CA