

1 : INTRODUCTION

1.1 OBJET DU SCHÉMA ET CONTEXTE D'APPLICATION

1.1.1 Le pourquoi de la réforme et les principaux enjeux

Les enjeux soulevés par le bilan de l'incendie et par l'état des moyens et ressources déployés au Québec afin de prévenir ou de faire face à ce phénomène ont été largement décrits dans l'énoncé d'orientations ministérielles qui, au mois de juin 1999, annonçait l'intention du gouvernement de procéder à une réforme majeure du secteur de la sécurité incendie. Pour la plupart, ces enjeux reflétaient le résultat de recherches, d'expérimentations et de consultations menées, particulièrement depuis 1995, par le ministère de la Sécurité publique, avec le concours des acteurs dans ce domaine.

Les problèmes auxquels le nouveau cadre législatif entend apporter les premiers éléments de solution ont par ailleurs fait l'objet de nombreux exposés et échanges, tant au cours des mois qui ont précédé l'étude de la *Loi sur la sécurité incendie* que dans la foulée de son adoption en juin 2000. On n'a qu'à se rappeler, à grands traits, les défis auxquels les autorités régionales et municipales sont conviées :

- Même s'il affiche un taux d'incendie et un taux de mortalité attribuable à l'incendie qui se comparent avantageusement aux performances de la plupart des administrations nord-américaines, le Québec déplore des pertes matérielles qui demeurent beaucoup plus élevées que dans la majorité des autres provinces canadiennes. Ces préjudices se répercutent dans des coûts sociaux et économiques importants.
- Il existe au Québec une importante disparité entre les municipalités sur le plan de l'organisation de la sécurité incendie. Reflétant jusqu'à un certain point la fragmentation et le cloisonnement qui caractérise les administrations municipales dans leur ensemble, cette disparité a, dans le domaine de la sécurité incendie, pour effet de priver de nombreux citoyens d'un niveau de protection adéquat.
- De manière générale, les administrations municipales connaissent mal leurs responsabilités en matière de sécurité incendie. Peu sensibilisées aux bénéfices de la prévention, elles en ignorent les principales méthodes et pratiques, au chapitre de la réglementation notamment. Conséquemment, les pompiers sont mal préparés pour accomplir les tâches qui leur sont confiées, que ce soit en termes de formation, d'entraînement et d'encadrement ou d'équipements.
- Ce phénomène s'accompagne d'une situation générale de sous-financement de ce secteur d'activité, ce qui empêche plusieurs municipalités à faire face à des obligations élémentaires et de plus en plus criantes en matière de formation de la main-d'œuvre et de renouvellement des équipements et des véhicules d'intervention.
- Compte tenu de cette situation, les perspectives de développement de plusieurs organisations municipales en sécurité incendie apparaissent limitées, dans un contexte où, pourtant, d'intéressants défis s'offrent à elles, comme la

participation à la mise en place d'un nouveau système de sécurité civile ou le développement de services de premiers répondants.

- Les problèmes susmentionnés présentent des répercussions insoupçonnées, mais non moins néfastes pour la société québécoise : d'abord sur le coût des primes d'assurance de dommages assumées par les consommateurs, qui serait le plus élevé au Canada en raison du bilan des pertes matérielles attribuables à l'incendie et des déficiences de notre organisation pour y faire face; ensuite, sur la responsabilité civile des municipalités, celles-ci faisant l'objet de poursuites de plus en plus nombreuses devant les tribunaux à la suite d'interventions de leurs services de secours.

Ces défis ont donc amené le ministère de la Sécurité publique à proposer une série d'objectifs précis qui constituent le point de mire de cette réforme en sécurité incendie. Ces objectifs consistent à :

- Réduire de façon significative, dans l'ensemble des régions du Québec, les pertes humaines et matérielles attribuables à l'incendie;
- Accroître l'efficacité des organisations publiques responsables de la sécurité incendie par :
 - L'optimisation des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles;
 - L'amélioration des compétences des différents acteurs (pompiers, gestionnaires de brigades, élus et officiers municipaux);
 - L'adoption d'approches préventives;
 - La redéfinition du rôle du gouvernement du Québec.
- Favoriser la diminution des coûts assumés par les consommateurs québécois sous forme de primes d'assurance de dommages causés par l'incendie.

1.1.2 Le cadre juridique et la mise en place d'un processus régional de planification

On comprend donc que le milieu de la sécurité incendie au Québec sera régi par un nouveau cadre juridique. En effet, du simple citoyen jusqu'au gouvernement du Québec, en passant par les générateurs de risques, les pompiers, les municipalités et les assureurs de dommages, la *Loi sur la sécurité incendie* définit pour chacun son niveau de responsabilité par rapport à l'incendie. Elle précise les actions que chacun doit prendre afin de contribuer à l'amélioration de la situation à ce chapitre.

En ce qui concerne le milieu municipal, l'un des principes à la base de la *Loi sur la sécurité incendie* consiste à confier la responsabilité de chacune des fonctions associées à la sécurité incendie (planification, prévention, intervention, etc.) au palier administratif ou opérationnel le plus apte à l'assumer.

S'il ne fait aucun doute que la gestion quotidienne des ressources directement affectées au combat contre l'incendie doit demeurer le plus près possible du théâtre des

interventions, il ressort tout aussi nettement que le niveau de protection des citoyens peut être sensiblement amélioré par une approche systématique de gestion des risques, par une vision stratégique des orientations à privilégier et des mesures à prendre – en misant davantage sur la prévention, par exemple, - et par la considération de l'ensemble des ressources disponibles dans une région donnée. D'où l'idée d'un exercice commun de planification de la sécurité incendie à l'échelle de plusieurs municipalités regroupées sous une entité régionale.

Cet exercice doit faire reposer les décisions des municipalités en matière de sécurité incendie, non plus strictement sur des considérations financières ou limitées aux seules capacités locales pour affronter certaines situations, mais sur l'état des risques présents sur leur territoire et sur le niveau de ressources accessibles, sur le plan régional, pour y faire face. Son objet premier doit donc être la réduction des pertes humaines et matérielles attribuables à l'incendie.

Dans ce contexte, les municipalités locales demeurent les maîtres d'œuvre de la gestion des ressources consacrées à la sécurité incendie sur leur territoire, de l'organisation des secours et de la prestation des services qu'elles souhaitent donner à leurs citoyens. Elles pourront donc, conformément aux objectifs de la planification régionale, conclure entre elles des ententes de regroupement ou de mise en commun de certaines ressources.

Le processus régional de planification trouve son aboutissement dans l'adoption d'un schéma de couverture de risques en sécurité incendie. À la fois instrument de gestion des risques et de prise de décision pour les élus municipaux et outil de planification des secours pour les responsables des opérations, le schéma prévoit les diverses modalités de l'organisation de la sécurité incendie sur le territoire. Il est élaboré par la municipalité régionale de comté (MRC) en collaboration avec les administrations locales. Les actions requises pour atteindre les objectifs arrêtés au schéma sont, pour leur part, définies au niveau local, dans un plan de mise en œuvre devant être intégré au document régional.

1.1.3 La portée d'orientations ministérielles

La ligne directrice du processus de planification doit correspondre aux orientations ministérielles. Ces orientations s'inspirent assez largement des résultats et des recommandations d'un groupe de travail mis sur pied en 1997 par le ministère de la Sécurité publique. Ce groupe de travail était composé de représentants des associations de chefs de service de sécurité incendie, des unions municipales, du milieu de l'assurance des dommages ainsi que de ministères et organismes gouvernementaux. Il avait reçu le mandat d'élaborer un cadre de référence, sur le plan organisationnel, pour les municipalités désireuses de mettre en place ou de consolider un service de sécurité incendie. Ce mandat a été révisé de manière à tenir compte du contenu de la nouvelle loi.

Les orientations constituent donc des balises à respecter afin de s'assurer que les principes et les grands objectifs qui ont présidé à la réforme de la sécurité incendie se prolongent dans l'exercice de planification entrepris par les autorités régionales. Ces dernières ont déterminé des objectifs de protection optimale du territoire, puis des actions spécifiques avec l'apport des municipalités locales, qui correspondent à l'essence première des orientations ministérielles.

La réalisation de la première orientation repose en tout premier lieu sur un recours accru, par rapport aux pratiques actuelles, à des approches préventives.

La seconde orientation consiste dans l'accroissement de l'efficacité des organisations responsables de la sécurité incendie.

Les orientations visent également à marquer l'interdépendance de la sécurité incendie et des autres grandes fonctions municipales, comme la gestion du développement et de l'habitat, la planification et la réglementation en urbanisme, l'implantation et les gestions des équipements et des infrastructures à caractère public (routes et réseaux d'aqueduc) ou l'organisation et la prestation des autres services de sécurité publique (sécurité civile, police, soins préhospitaliers d'urgence, etc.).

Bien que l'énoncé d'orientations en matière de sécurité incendie par le ministre de la Sécurité publique soit prévu dans la *Loi sur la sécurité incendie*, celui-ci ne constitue pas, à strictement parler, un règlement pris par le ministre de la Sécurité publique ou par le gouvernement en application de la *Loi sur la sécurité incendie*. Cela dit, les orientations n'en demeurent pas moins déterminantes dans le cadre de l'exercice de planification exigé des municipalités, dans la mesure où elles font référence aux standards les plus couramment reconnus dans le milieu nord-américain de la sécurité incendie. C'est donc pourquoi elles constituent les principaux repères de la réalisation du schéma de couverture de risques en sécurité incendie.

1.2 CONTENU DU SCHÉMA DE COUVERTURE DE RISQUES EN SÉCURITÉ INCENDIE

Le schéma de couverture de risques fait état du recensement, de l'évaluation et du classement des risques d'incendie présents sur le territoire et précise leur localisation. Il fait également état du recensement et de l'évaluation des mesures de protection existantes ou projetées, des ressources humaines, matérielles et financières qui leur sont affectées par les autorités locales ou régionales ou par des régies intermunicipales ainsi que des infrastructures et des sources d'approvisionnement en eau utiles pour la sécurité incendie. Il comporte, en outre, une analyse des relations fonctionnelles existant entre ces ressources et une évaluation des procédures opérationnelles.

Le schéma détermine ensuite, pour chaque catégorie de risques inventoriés ou chaque partie du territoire qui y est défini, des objectifs de protection optimale contre les incendies qui peuvent être atteints compte tenu des mesures et des ressources disponibles. Il précise également les actions que les municipalités et, s'il y a lieu, l'autorité régionale doivent prendre pour atteindre ces objectifs en intégrant leurs plans de mise en œuvre.

Enfin, le schéma comporte une procédure de vérification périodique de l'efficacité des actions mises en œuvre et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés.

Le document peut également comporter des éléments similaires eu égard à d'autres risques de sinistre susceptibles de nécessiter l'utilisation des mêmes ressources. Ces éléments ne créent toutefois d'obligation que dans la mesure déterminée par l'autorité locale ou régionale concernée et que s'il en fait expressément mention.

Les différents intervenants liés à la sécurité incendie ont pu se renseigner sur les différentes étapes de l'élaboration du schéma de couverture de risques en sécurité incendie par la diffusion d'un bulletin d'information bimestrielle. Ce bulletin, appelé « Le Schématique », permettait aux lecteurs de connaître le processus d'élaboration du schéma et de connaître les étapes à venir.

1.3 MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT

Le ministre de la Sécurité publique a envoyé un avis à l'autorité régionale en septembre 2001 afin que cette dernière débute l'élaboration du schéma de couverture de risques. Un chargé de projet en sécurité incendie a été embauché à cet effet en novembre 2001.

Afin de répondre aux exigences du ministère de la Sécurité publique, le chargé de projet élabore un programme de travail et un plan de communication selon le modèle conçu par le ministère tout en l'adaptant à la réalité régionale ainsi qu'à la date de son entrée en fonction.

Le programme de travail, en plus des échéanciers du projet, comprend un organigramme du projet décrivant les mandats des principaux intervenants impliqués dans l'élaboration du schéma de couverture de risques. Le programme comprend aussi une partie décrivant spécifiquement le mandat et le fonctionnement du comité de sécurité incendie et un plan de communication décrivant les actions qui seront prises, tout au long du projet, afin que les différents acteurs du projet soient bien informés.

Par résolution, le Conseil des maires de la MRC a créé un comité de sécurité incendie qui est composé de quatre (4) conseillers municipaux et de deux (2) représentants de services d'incendie. Le principal rôle du comité en est un de suivi, de coordination et de recommandation. D'autres membres se sont ajoutés au comité de sécurité incendie, alors que d'autres ont été remplacés. Au moment de déposer le projet final de schéma, le comité est composé de 2 représentants de services d'incendie et de 7 administrateurs municipaux, dont trois sont également pompiers.

L'élaboration de ce projet final consiste à une série de procédures effectuées depuis le début du projet. Tout d'abord, les municipalités locales doivent fournir continuellement les informations nécessaires à la réalisation des différentes étapes du schéma. Elles doivent aussi lui faire part des moyens qu'elles peuvent prendre pour optimiser leurs ressources en matière de sécurité incendie.

Après un recensement et une évaluation des risques, des moyens, des mesures et des ressources qui lui ont été communiqués, l'autorité régionale propose des objectifs de protection optimale qui peuvent être atteints par le développement de mesures adéquates et par une gestion efficiente de l'ensemble des ressources disponibles. Ces objectifs peuvent porter sur la prévention, la formation des effectifs, la préparation des interventions et les secours.

L'autorité régionale propose également des stratégies pour atteindre ces objectifs, tels l'adoption de règles minimales de prévention, le développement de procédures opérationnelles uniformes et l'établissement ou la mise en commun de services.

Les municipalités donnent ensuite leur avis à l'autorité régionale sur ses propositions en faisant notamment mention des impacts de celles-ci sur l'organisation de leurs ressources humaines, matérielles et financières.

À l'issue des échanges, l'autorité régionale arrête des objectifs de protection optimale pour chaque catégorie de risques ou chaque partie du territoire qu'elle définit et détermine les actions attendues, à l'échelle régionale, locale ou sur une partie du territoire pour atteindre ces objectifs.

Chaque municipalité concernée et l'autorité régionale déterminent, ensuite, les actions spécifiques qu'elles doivent prendre et leurs conditions de mise en œuvre en précisant notamment le ressort de l'autorité qui en sera chargée, les ressources affectées aux mesures qui y sont prévues, les ententes intermunicipales nécessaires, les actions qui sont immédiatement applicables et, pour les autres actions, les étapes de réalisation et leur calendrier. Ces actions spécifiques peuvent consister, entre autres, en l'adoption de mesures réglementaires, l'établissement de mesures d'inspection, de procédures d'alerte, de mobilisation et de déploiement des ressources ou la programmation d'activités de formation des effectifs.

Ces actions et leurs conditions de mise en œuvre sont traduites dans un plan adopté par chaque autorité qui en sera chargée ou, dans le cas d'une régie intermunicipale, dans un plan conjoint adopté par les municipalités concernées.

Le projet de schéma est ensuite soumis à la consultation de la population du territoire de l'autorité régionale, au cours d'une assemblée publique tenue par cette dernière, ainsi que des autorités régionales limitrophes.

1.4 ATTESTATION ET ADOPTION DU SCHÉMA

Le schéma est ensuite soumis au ministre qui s'assure de sa conformité aux orientations qu'il a déterminées en vertu de l'article 137.

Le projet de schéma est alors accompagné :

- De l'avis de chaque municipalité locale qui a participé à son élaboration;
- D'un rapport de consultations, de leurs conclusions et, en cas de désaccords, des motifs exprimés;
- D'un document indiquant les coûts approximatifs des diverses mesures qui y sont prévues, les modalités de leur financement ainsi que les modalités de leur répartition s'il s'agit de mesures intermunicipales.

Dans les 120 jours suivant la réception de tous les documents, le ministre délivre à l'autorité régionale une attestation de conformité ou lui propose les modifications qu'il juge nécessaires pour combler, dans le délai qu'il indique, toute lacune qu'il y a relevée.

Les modifications proposées par le ministre peuvent être apportées par l'autorité régionale ou, s'il s'agit de modifications à un plan de mise en œuvre, par l'autorité concernée, sans faire l'objet de consultation. Une fois l'attestation de conformité

délivrée, le schéma est adopté sans modification. Son adoption ne peut relever que du Conseil de l'autorité régionale. Sous peine de nullité, elle doit être précédée d'un avis de motion ou de convocation accompagné d'une copie du projet de schéma.

Le schéma entre en vigueur le jour de la publication d'un avis à cet effet par l'autorité régionale dans un journal diffusé sur son territoire ou à toute autre date ultérieure qui y est prévue. Son entrée en vigueur ne peut, toutefois, être ultérieure au soixantième jour qui suit la délivrance de l'attestation de conformité.

Une fois en vigueur, le schéma lie l'autorité régionale et les municipalités locales qui y sont visées, sous réserve de l'article 11. Le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du schéma, une copie certifiée conforme du schéma ainsi qu'un résumé de celui-ci sont transmis aux municipalités locales concernées, aux autorités régionales limitrophes et au ministre. Il en est de même pour toute modification ultérieure du schéma.

En vue d'informer ses citoyens, toute municipalité locale doit conserver à son bureau les documents transmis pour y être consultés et en permettre la reproduction.

Une fois en vigueur, le schéma peut être modifié en fonction de l'évolution technologique, d'une modification du territoire, d'une augmentation des risques ou pour tout autre motif valable, pourvu qu'il demeure conforme aux orientations ministérielles. Toute modification pour rendre le schéma conforme aux orientations ou pour modifier les objectifs de protection, réduire les mesures ou prolonger les échéanciers qui y sont arrêtés ainsi que sa révision doivent se faire selon la même procédure que son élaboration.

Le schéma doit, en outre, être révisé au cours de la sixième année qui suit la date de son entrée en vigueur ou de sa dernière attestation de conformité.

Le schéma et toute modification qui y est apportée avec l'attestation du ministre sont réputés conformes aux orientations ministérielles et les plans de mise en œuvre, conformes aux objectifs arrêtés au schéma, une fois qu'il ont été adoptés conformément à la procédure prévue à la présente section.

Une fois le schéma adopté, chaque membre d'un service de sécurité incendie est exonéré de toute responsabilité pour le préjudice qui peut résulter de son intervention lors d'un incendie ou d'un autre sinistre pour lequel des mesures de secours obligatoires sont prévues au schéma en vertu de l'article 11, à moins que ce préjudice soit dû à sa faute intentionnelle ou à sa faute lourde. Cette exonération bénéficie à l'autorité qui a établi le service ou qui a requis son intervention ou son assistance, sauf si elle n'a pas adopté un plan de mise en œuvre du schéma alors qu'elle y était tenue ou si les mesures, qui sont prévues au plan applicable et liées aux actes reprochés, n'ont pas été prises ou réalisées conformément à ce qui a été établi.

Dans la MRC de Charlevoix-Est, les différentes étapes de l'élaboration du schéma de couverture de risques en sécurité incendie ont été réalisées avec soin tout d'abord par M. Éric Bergeron jusqu'au début de l'an 2003, puis par M. Patrice Lavoie. Le comité de sécurité incendie a également assuré une bonne expertise, un grand professionnalisme et un intérêt important pour le dossier. Voici la liste des membres du comité de sécurité incendie qui ont contribué à l'élaboration du schéma :

- Mme Andrée Harvey
- Mme Francine Harvey
- M. Yvan Tremblay
- M. Pierre Boudreault
- M. Matthieu Jean
- M. Jean-Pierre Gagnon
- M. Robin Foster
- M. Antonin Tremblay
- M. Gilles Gaudreault

Les trois personnes suivantes sont d'anciens membres du comité, mais leur implication mérite tout de même d'être soulignée :

- M. Gaston Lavoie
- M. Daniel Cauchon
- M. Denis Bouchard

Le Conseil des maires de la MRC de Charlevoix-Est qui a adopté le présent schéma de couverture de risques en sécurité incendie était composé des membres suivants :

- M. Pierre Asselin
- M. Jean-Luc Simard
- M. Jean-Claude Simard
- M. Daniel Boudreault
- M. Pierre Boudreault
- M. Vincent Dufour
- M. Jacques Martin
- M. Bruno Turcotte

La MRC de Charlevoix-Est tient également à remercier les conseillers en sécurité incendie du ministère de la Sécurité publique, plus particulièrement M. Robert Lortie, pour leur soutien et leur dynamisme.