

## **INTRODUCTION**

Le 5 juin 1999, le ministre de la Sécurité publique a annoncé, lors du 31<sup>e</sup> congrès annuel des chefs de services de sécurité incendie du Québec à Rimouski, l'amorce d'une importante consultation en vue d'une réforme en matière de sécurité incendie au Québec. Les trois grands objectifs de cette réforme étaient :

- de réduire les pertes humaines et matérielles attribuables à l'incendie;
- d'accroître l'efficacité des organisations municipales en sécurité incendie;
- de diminuer les coûts des primes d'assurance de dommages causés par l'incendie.

Le document de consultation « *Feu vert à une réforme de la sécurité incendie au Québec* » exposait les principales lacunes observées dans le domaine de l'incendie au Québec, mais également constatées sur notre territoire. Ces lacunes sont les suivantes :

- un bilan moins reluisant que dans les autres administrations nord-américaines;
- une importante disparité entre les municipalités sur le plan de l'organisation de la sécurité incendie;
- une incompréhension des responsabilités municipales en sécurité incendie et souvent, ces dernières sont peu assumées;
- un sous-financement du secteur de la sécurité incendie dû à une fragmentation des organismes municipaux ou gouvernementaux;
- une qualification insuffisante des effectifs;
- des conséquences néfastes sur le coût des primes d'assurance de dommages et sur la responsabilité civile des municipalités;
- des systèmes d'information et des mécanismes d'enquête limités.

### **LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE DE LA SÉCURITÉ INCENDIE**

L'Assemblée nationale a été saisie d'un avant-projet de loi intitulé *Loi sur la sécurité incendie*, qui fut déposé le 2 mai 2000, pour être ensuite adopté le 14 juin suivant. Étant donné que le cadre juridique datait de plusieurs années, cette loi avait pour but de moderniser le cadre de l'organisation de la sécurité incendie au Québec. Compte tenu des problèmes et des enjeux auxquels le Québec fait face, cet effort de modernisation passait par trois axes principaux :

- des responsabilités mieux définies pour tous et chacun des partenaires en sécurité incendie, particulièrement en matière de prévention;
- la mise en place de mécanismes de planification de la sécurité incendie;
- la mise en place de conditions assurant un niveau plus élevé de qualification des travailleurs de ce secteur et, plus généralement, une approche plus professionnelle de la sécurité incendie.

## **MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS DE PLANIFICATION RÉGIONALE : ÉLABORATION DES SCHÉMAS DE COUVERTURE DE RISQUES**

Une des pierres angulaires de cette réforme repose sur l'élaboration des schémas de couverture de risques. L'article 8 de la *Loi sur la sécurité incendie* précise le mandat des autorités régionales. Celui-ci se lit comme suit :

*« 8. Les autorités régionales, à savoir les municipalités régionales de comté et l'Administration régionale Kativik, doivent, en liaison avec les municipalités locales qui en font partie et en conformité avec les orientations déterminées par le ministre, établir un schéma de couverture de risques fixant, pour tout leur territoire, des objectifs de protection contre les incendies et les actions requises pour les atteindre. »*

## **LES ORIENTATIONS DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INCENDIE**

En mai 2001, le ministre de la Sécurité publique a déposé ses orientations ministérielles (annexe 1) afin de préciser les objectifs en matière de sécurité incendie qui devront être pris en compte dans le cadre du processus d'élaboration des schémas de couverture de risques. L'article 137 de la *Loi sur la sécurité incendie* le prévoyant se lit comme suit :

*« 137. Le ministre est chargé, plus particulièrement, de déterminer à l'intention des autorités régionales et locales, des orientations portant sur la prévention, la formation des effectifs, la préparation des interventions et les secours.*

*À cette fin, il classifie les risques d'incendie, énumère et décrit les objectifs de protection contre les incendies et les mesures minimales dont les autorités régionales et locales doivent tenir compte dans l'établissement de leur schéma de couverture de risques, y compris leur plan de mise en œuvre. »*

Ces orientations sont issues des recommandations d'un groupe de travail mis sur pied en 1997 par le ministère de la Sécurité publique.

## **LE MODÈLE DE GESTION DES RISQUES D'INCENDIE**

Ces orientations ont été élaborées en fonction d'une nouvelle approche basée sur un modèle de gestion de risques. Ce modèle constitue le fondement théorique de l'exercice désormais prévu dans la loi et exigé de chaque communauté régionale. S'inspirant en partie du modèle d'efficacité en matière de sécurité incendie, développé par le bureau du Commissaire des incendies de l'Ontario après l'adoption en 1997, par le gouvernement de cette province, de la *Loi sur la prévention et la protection contre l'incendie*, il intègre à la fois les particularités du cadre québécois de gestion de la

sécurité incendie et quelques prescriptions, parfois incontournables, contenues dans les normes et les standards les plus généralement reconnus dans le domaine.

Figure 1.1 : Modèle de gestion des risques d'incendie



Source : Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie, mai 2001.

## L'IMMUNITÉ POUR LES MUNICIPALITÉS PARTICIPANTES

Un des avantages indéniables de la nouvelle *Loi sur la sécurité incendie* est prévu à l'article 47 qui offre l'immunité de responsabilité à toutes les municipalités participantes à l'élaboration du schéma et à sa mise en œuvre.

*« 47. Chaque membre d'un service de sécurité incendie ou toute personne dont l'aide a été acceptée expressément ou requise en vertu du paragraphe 7 du deuxième alinéa de l'article 40 est exonéré de toute responsabilité pour le préjudice qui peut résulter de son intervention lors d'un incendie ou lors d'une situation d'urgence ou d'un sinistre pour lequel des mesures de secours obligatoires sont prévues au schéma en vertu de l'article 11, à moins que ce préjudice ne 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 demandé 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. »*

Selon la loi, aucun service de sécurité incendie, à moins d'une faute grave, ne pourrait être tenu responsable. De plus, l'article 47 met en lumière le lien entre le plan de mise en œuvre et l'immunité. Pour bénéficier de l'immunité, une municipalité doit certainement adopter un plan de mise en œuvre, mais également respecter et appliquer les mesures prévues dans ce dernier.

C'est par ce lien que les autorités locales devront respecter les plans de mise en œuvre à la lettre, car en cas de non-respect de ce plan, l'immunité sera fragilisée.

## **LE CONTENU DU SCHÉMA DE COUVERTURE DE RISQUES**

Les articles 10 et 11 de la *Loi sur la sécurité incendie* précisent les différents éléments du contenu du schéma de couverture de risques ainsi que la démarche d'élaboration à suivre. Ces éléments sont :

- le recensement, l'évaluation et le classement des risques présents sur le territoire de l'autorité régionale;
- le recensement et l'évaluation des mesures de protection existantes ou projetées de même que des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la sécurité incendie par les autorités municipales ou régionales ou par des régies intermunicipales;
- l'inventaire des infrastructures et des sources d'approvisionnement en eau utiles pour la sécurité incendie;
- une analyse des relations fonctionnelles existantes entre ces ressources;
- une évaluation des procédures opérationnelles en vigueur dans les services municipaux de sécurité incendie;
- pour chaque catégorie de risques inventoriés ou chaque partie du territoire définie au schéma, la détermination des objectifs de protection optimale contre les incendies qui peuvent être atteints, compte tenu des mesures et des ressources disponibles;
- les actions que devront prendre les autorités municipales et l'autorité régionale pour atteindre ces objectifs, dans le cadre des plans de mise en œuvre qui seront intégrés au schéma de couverture de risques;
- une procédure de vérification périodique de l'efficacité des actions mises en œuvre et du degré d'atteinte des objectifs;
- l'analyse des autres risques de sinistres susceptibles de nécessiter l'utilisation des mêmes ressources.

## **LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT**

Le 24 janvier 2002, la MRC de Lajemmerais recevait un avis du ministre qui lui conférait l'obligation d'établir un schéma de couverture de risques en sécurité incendie. Par la suite, un protocole d'entente décrivant les modalités d'établissement du schéma fut signé entre le ministère de la Sécurité publique et la MRC.

Le 27 mars 2002, le conseil de la MRC a nommé un comité de sécurité incendie ayant un mandat de suivi et de coordination du processus d'élaboration du schéma, ainsi que de recommandations auprès du conseil de la MRC.

D'autres comités d'experts furent mis en place afin d'accompagner et d'alimenter la démarche.

Le comité de sécurité incendie a été étroitement associé aux discussions sur les différents éléments du schéma de couverture de risques, il a étudié les hypothèses provenant des différents comités de travail et soumis des recommandations en ce sens au conseil de la MRC.

Le 19 juin 2002, le comité de sécurité incendie déposait un programme de travail et un plan de communication prévoyant un calendrier des activités et des diverses tâches découlant de ceux-ci. Le programme de travail comportait une présentation de l'organigramme du projet ainsi qu'une description du rôle et des responsabilités de chacun des intervenants ou des instances qui étaient associés à la réalisation de la démarche.

Pour le plan de communication, il incluait une liste et un calendrier des mesures qui devaient être déployées au cours des deux années de l'élaboration du schéma de couverture de risques afin d'informer les principaux partenaires des milieux des municipalités et de la sécurité incendie. Des présentations furent élaborées et présentées au conseil de la MRC à différentes étapes du processus d'élaboration du schéma et les documents de support y furent déposés.

Un deuxième plan de travail fut déposé en avril 2006 à la suite du refus du ministère de la Sécurité publique de la première version du schéma de couverture de risques en sécurité incendie.

En juin 2002, l'exercice du recensement des mesures et des ressources municipales en sécurité incendie débutait. Les représentants des municipalités locales, accompagnés par le chargé de projet, devaient répondre à deux documents distincts. Ces deux documents incluaient des informations au sujet des ressources financières, humaines et matérielles en matière de sécurité incendie. Ces documents ont été mis à jour en septembre 2007.

Par la suite, le portrait de la situation régionale de l'incendie fut élaboré. Vu l'absence de données provenant des services de sécurité incendie de la MRC, le chargé de projet a travaillé avec les données distribuées par le ministère de la Sécurité publique (document Excel) qui comprend des données sur les incendies majeurs au cours d'une période de cinq années (1996-2001).

En septembre 2002 débutait l'analyse des risques d'incendie selon la classification proposée dans les orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie. Un logiciel fut développé par le ministère de la Sécurité publique permettant d'automatiser le classement. Le résultat de la classification, par l'entremise de ce logiciel, a permis la création d'une base de données par municipalité. Cette base de données a été utilisée par le service de géomatique pour cartographier tous les risques sur le territoire.

C'est en novembre 2002 que débutait l'étape de l'optimisation des ressources. À cette étape, il fallait considérer l'adéquation entre les ressources affectées à la sécurité incendie et l'état des risques d'incendie sur un territoire donné. À l'issue d'un premier constat sur le niveau de couverture, les intervenants ont procédé à différentes simulations, de manière à déterminer le scénario offrant le niveau optimal de protection. De ce scénario ont découlé des objectifs, des stratégies à mettre en œuvre ainsi que des actions et des mesures spécifiques.

À la suite du refus de la première version du schéma de couverture de risques en sécurité incendie de la MRC déposé en octobre 2004, la MRC et son comité de sécurité incendie ont décidé de travailler sur un nouveau scénario qui pourrait rallier les municipalités locales tout en respectant les orientations ministérielles en sécurité incendie.

C'est en février 2007 que les travaux d'optimisation sont réactivés. Les élus de la MRC de Lajemmerais ont alors décidé unanimement de conserver les cinq<sup>1</sup> entités administratives tant qu'à leur service de sécurité incendie. Ils ont choisi de partager ou mettre en commun certains services et ce, plus particulièrement concernant la prévention et les télécommunications. Il en sera davantage question dans la section sur l'optimisation des ressources.

Le 28 novembre 2007, le conseil de la MRC adoptait ce scénario (annexe 2).

En décembre 2007 et en janvier 2008, le comité de sécurité incendie, en interaction avec les municipalités locales, élaborait les plans locaux de mise en œuvre ainsi que celui de la MRC.

Durant ces mois, toutes les municipalités participantes déposaient leur résolution approuvant le scénario et les plans de mise en œuvre (annexe 3).

---

<sup>1</sup> Calixa-Lavallée n'a pas de service de sécurité incendie

Par la suite, le comité de sécurité incendie a déterminé une procédure de vérification périodique de l'efficacité des actions mises en œuvre et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés portant sur les mécanismes de suivi des objectifs, les procédures de vérification et de contrôle.

Finalement, en mars 2008, le schéma fut déposé auprès du ministre de la Sécurité publique. Celui-ci disposait d'un délai de 120 jours pour l'approuver ou demander des corrections auprès du conseil de la MRC. L'annexe 4 détaille le processus d'attestation du schéma de couverture de risques.

Après réception des modifications demandées par le ministère de la Sécurité publique, le conseil de la MRC adoptait, le 27 août 2008, le règlement numéro 186 répondant aux attentes du ministère.

Le 16 février 2009, la MRC de Lajemmerais recevait l'attestation de conformité du schéma de couverture de risques en sécurité incendie du ministre M. Jacques P. Dupuis.

Conformément à l'article 23 de la *Loi sur la sécurité incendie*, la MRC de Lajemmerais adoptait, le 12 mars 2009, le règlement numéro 191 relatif au schéma de couverture de risques en sécurité incendie, sans aucune modification.

Le présent règlement est entré en vigueur le 18 mars 2009 conformément à l'article 24 de la *Loi sur la sécurité incendie*.

Finalement, en conformité avec les objectifs de protection optimale décrits aux plans de mise en œuvre et les actions que les municipalités doivent prendre pour atteindre ces mêmes objectifs y incluant la vérification périodique de l'efficacité des actions mise en œuvre et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés, vous retrouverez en annexe 10 le tableau des programmes d'application des objectifs des plans de mise en oeuvre conformément à l'article 10 de la Loi sur la sécurité incendie. 2011, r.191-1, a.1