

VERRET DE FIRE

À UNE **RÉFORME** DE LA **SÉCURITÉ** **INCENDIE** AU QUÉBEC

*Pour une plus
grande efficacité
et de meilleures
performances de
notre organisation
en sécurité incendie*

DOCUMENT DE CONSULTATION

Québec 

DOCUMENT D'ORIENTATION MINISTÉRIELLE

VERIT

LES F

À UNE **RÉFORME** DE LA **SÉCURITÉ** **INCENDIE** AU QUÉBEC

*Pour une plus
grande efficacité
et de meilleures
performances de
notre organisation
en sécurité incendie*

DOCUMENT DE CONSULTATION

J U I N 1 9 9 9

DOCUMENT D'ORIENTATION MINISTÉRIELLE

TABLE DES MATIÈRES

1	UNE RÉFORME NÉCESSAIRE	5
2	LES PROBLÈMES ET LES ENJEUX DE LA SÉCURITÉ INCENDIE	9
3	LES PRINCIPES ENCADRANT LA PRÉSENTE DÉMARCHE	17
4	LES ORIENTATIONS PROPOSÉES	19
5	L'ÉCHÉANCIER	27

MESSAGE DU MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE



Le bilan des préjudices attribuables à l'incendie au Québec ainsi que l'état de notre organisation à ce chapitre m'incitent à proposer aux différents intervenants de la sécurité incendie une réforme relativement majeure de ce secteur d'activité.

Dans cette perspective, je sou mets le présent document à la consultation. Il fait état des problèmes et des enjeux soulevés par la situation actuelle. Il énonce les quelques principes devant présider à une réforme de la sécurité incendie. Il présente enfin les orientations proposées par le ministère de la Sécurité publique ainsi que quelques propositions de mesures qui pourraient être mises en œuvre à brève échéance. C'est d'ailleurs mon intention de déposer, dès cet automne si possible, un projet de loi à l'Assemblée nationale, afin de fixer les nouveaux paramètres de l'organisation de la sécurité incendie au Québec.

Compte tenu de la place souvent centrale tenue par les services de sécurité incendie en situation d'urgence ou de sinistre, il y a lieu de considérer ce projet comme un premier élément, tout à fait déterminant, de la réforme qu'il nous faut aussi envisager en matière de sécurité civile à la suite des événements du Saguenay en 1996 et du verglas en 1998.

Le gouvernement du Québec souhaite s'engager dans de tels changements avec l'adhésion des principaux intéressés, et tout particulièrement des municipalités et des services d'incendie. C'est pourquoi il me fera plaisir, au cours des prochains mois, d'échanger avec tous ceux et celles qui voudront apporter leur contribution à l'amélioration de notre situation face à l'incendie et, ce faisant, à la mise en place d'une organisation locale et régionale mieux préparée et plus efficiente en matière de sécurité civile.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Serge Ménard'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Serge' being more prominent.

Serge Ménard

UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

Contrairement à la plupart des secteurs de l'administration municipale, qui ont connu de profondes transformations au cours des vingt ou trente dernières années, l'encadrement du domaine de la sécurité incendie n'a pas fondamentalement évolué au Québec depuis les années soixante, époque de l'adoption de la *Loi sur la prévention des incendies*. Reproduisant un modèle séculaire largement répandu en Amérique du Nord, la responsabilité de l'organisation des moyens de prévention et de combat contre l'incendie reste encore dévolue, en général, aux administrations locales, tandis que le gouvernement du Québec assume, par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, des rôles de coordination générale, de contrôle et d'assistance technique.

Or, le paysage québécois s'est passablement transformé depuis 1960, particulièrement dans des domaines qui ont des implications directes pour l'organisation de la sécurité incendie. Qu'il suffise de mentionner des phénomènes comme l'exode rural – et son corollaire : l'urbanisation –, le développement de l'économie tertiaire et des technologies de l'information, l'étalement urbain ou, encore, le perfectionnement des techniques et des matériaux de construction. La désarticulation de communautés locales à l'échelle de régions entières pose aujourd'hui le défi de maintenir dans ces milieux, efficacement et à un coût abordable, des services publics de première ligne, surtout lorsque ceux-ci ont trait à la sécurité des citoyens. À l'opposé, la concentration d'activités diverses dans quelques grandes agglomérations urbaines engendre de nouveaux types de risques ou de conflagrations. Le développement rapide de services dans ces endroits se traduit parfois par une duplication coûteuse de ressources, qui amène les administrations concernées à mieux coordonner leurs actions.

Bref, l'encadrement actuel, les méthodes utilisées, de même que les ressources et les moyens que nous consacrons collectivement à la sécurité incendie – et qui ont été déterminés, pour l'essentiel, à partir de la réalité des années soixante – ne répondent pas toujours adéquatement à la nature et à la répartition des risques auxquels nous devons faire face aujourd'hui dans les différentes parties du territoire québécois. Certains événements – comme l'incendie d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Sainte-Geneviève,

en août 1996, qui a causé sept pertes de vies, ou l'explosion d'un réservoir de propane à Warwick, où quatre pompiers ont trouvé la mort en juin 1993 – ont cruellement mis en évidence certaines des déficiences de notre organisation en sécurité incendie ainsi que les lacunes du système de formation et d'entraînement du personnel appelé à y travailler. Plus généralement, le Québec continue, année après année, de déplorer à cause de l'incendie des pertes humaines et matérielles considérables, que de nouvelles approches pourraient sans doute contribuer à réduire de manière significative.

Mais assez paradoxalement, en dépit de l'importance de ces préjudices et des répercussions néfastes qu'ils ne manquent pas d'avoir sur l'économie¹, le gouvernement du Québec et ses principaux partenaires dans ce domaine ne disposaient pas, il y a encore quelques années à peine, de données à la fois pertinentes et suffisantes qui, en décrivant les phénomènes, les problèmes et les enjeux qui les confrontent au chapitre de l'incendie, auraient pu les guider sur la voie de modèles d'organisation ou d'intervention à mettre en œuvre. Avec la tenue successive, en 1997 et 1998, de deux forums sur les différentes facettes de la sécurité incendie, on peut cependant considérer que des pas décisifs ont été franchis vers la modernisation de ce secteur d'activités. Quelques exercices plus particuliers ont aussi grandement contribué, au cours des dernières années, à documenter certains aspects de la problématique en cause, notamment la réalisation depuis 1996 de deux projets pilotes sur l'organisation régionale de la sécurité incendie dans les MRC de La Matapédia et de Nicolet-Yamaska, la création, en 1997, du Centre de formation en sécurité incendie, et le dépôt, au cours de 1998, du rapport du Commissaire des incendies du Québec, M^e Cyrille Delâge, sur la révision du système d'enquête sur les incendies volontaires. Les résultats de ces démarches et de quelques autres travaux permettent aujourd'hui d'entrevoir les éléments que les principaux partenaires, et au premier chef les municipalités et le gouvernement du Québec, pourraient inclure dans un plan d'action pour améliorer de manière significative et permanente le bilan québécois de l'incendie.

¹ Selon des données de 1991, l'ensemble des coûts économiques et sociaux attribuables au phénomène de l'incendie représenterait annuellement 1,4 milliards de dollars pour la société québécoise.

Dans cette perspective, le présent document fait le point sur la situation de l'incendie au Québec, en énonçant des constatations appelant à la réflexion sur les différentes dimensions de notre organisation dans ce domaine. Il pose ensuite les principes qui, de l'avis du ministère de la Sécurité publique, doivent présider à une démarche visant une modernisation majeure de ce secteur d'activités en vue d'adapter les moyens de prévention et de protection contre l'incendie aux conditions et aux réalités actuelles. Après avoir énoncé les orientations et les objectifs à la base de la réforme proposée, il présente enfin quelques-unes des actions actuellement privilégiées par le Ministère pour les mettre en œuvre.

Le tout est soumis aux partenaires des milieux de la sécurité incendie, des municipalités et du secteur privé afin de susciter la réflexion et les discussions sur ce sujet, de manière à parvenir dès le courant de l'automne 1999 au dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale et à l'amorce de la réalisation des actions proposées.

LES PROBLÈMES ET LES ENJEUX DE LA SÉCURITÉ INCENDIE

Le premier forum sur la sécurité incendie, qui s'est tenu les 1^{er} et 2 mai 1997 et qui réunissait des représentants des principaux intérêts associés de près ou de loin à la sécurité incendie au Québec (élus municipaux, associations de chefs de service d'incendie, syndicats de pompiers, sociétés d'assurance, ministères et organismes gouvernementaux, etc.), a permis de partager l'information et de faire le point sur les divers problèmes ou enjeux que représente le phénomène de l'incendie pour la société québécoise. Les constatations suivantes ressortent généralement des discussions de ce forum et représentent autant d'aspects de l'organisation de la sécurité incendie que le ministère de la Sécurité publique souhaite aborder dans le cadre du présent exercice.

A) Des préjudices considérables, plus élevés que dans les autres administrations nord-américaines

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 préjudices matériels qui demeurent beaucoup plus élevés que dans la majorité des autres provinces canadiennes. De l'ordre de 350 millions de dollars annuellement, ces préjudices représentaient par exemple des pertes de 48,86 \$ par habitant au Québec entre 1986 et 1995, comparativement à des pertes de 34,14 \$ par habitant en Ontario. Pour la même période, les pertes moyennes par incendie s'élevaient à 24 426 \$ au Québec alors qu'elles n'étaient que de 16 727 \$ à l'échelle canadienne.

Fait peu surprenant lorsque l'on considère les moyens déployés dans les différents milieux pour contenir les incendies, ceux-ci sont, toutes proportions gardées, à la fois plus fréquents et plus dévastateurs dans les localités de moins de 5 000 habitants que dans les municipalités plus peuplées. Alors que, pour l'année 1996, les municipalités de moins de 5 000 habitants ne détenaient que 20,8 % de l'ensemble de la valeur uniformisée des bâtiments du Québec, elles ont eu à faire face à 27,8 % de tous les incendies qui y sont survenus et ont assumé 37,7 % de toutes les pertes

matérielles qui en ont résulté. Cela explique, incidemment, que le taux de préjudices matériels par habitant était de 79 \$ dans ces milieux comparativement à 32 \$ dans les plus grandes villes québécoises.

Même si l'incendie constitue un sinistre assurable, ses coûts économiques et sociaux n'en sont pas moins très importants. Outre les quelque 90 décès et 550 blessés enregistrés annuellement à la suite d'incendies, il faut en effet savoir que les 350 millions de dollars de pertes matérielles que le Québec déplore à chaque année représentent la richesse foncière moyenne d'une ville de 10 000 habitants. En outre, c'est le tiers des entreprises touchées par un incendie majeur qui ne rouvriront jamais leurs portes, accélérant ainsi la déstabilisation de certaines localités à l'économie fragile.

B) Une importante disparité des organisations

Il existe au Québec une importante disparité entre les municipalités sur le plan de l'organisation de la sécurité incendie. Si elle découle en bonne partie de la répartition de la population sur un territoire très vaste, cette disparité est également liée à notre organisation municipale, morcelée en près de 1 400 administrations locales. Le cadre juridique de la sécurité incendie y est également pour quelque chose : les dispositions actuelles laissent en effet toute latitude aux municipalités quant à l'exercice de responsabilités dans ce domaine. C'est ainsi qu'un conseil municipal peut délibérément faire le choix de ne pas assujettir son territoire à la compétence d'une brigade d'incendie, tout comme il peut aussi recourir aux services d'une localité voisine ou d'une régie intermunicipale par l'intermédiaire d'une entente ou, de manière plus ponctuelle, en se prévalant des dispositions prévues dans la *Loi sur l'entraide municipale contre les incendies*.

Compte tenu de cet environnement, le Québec dénombre quelque 960 services d'incendie, de qualité forcément inégale, constitués de près de 4 000 pompiers agissant à temps plein, se concentrant dans les plus grandes villes, et de 18 795 pompiers à temps partiel, surtout en territoire rural. Malgré l'apparente importance de ces effectifs, le taux québécois de pompiers à temps plein par 1 000 habitants reste sensiblement inférieur aux taux observés dans les autres provinces canadiennes (0,6/1 000 hab. comparativement à 1,0/1 000 hab. en 1991). Quant aux pompiers à temps partiel, leur nombre n'est pas un indice valable de l'efficacité de leur action puisqu'ils se répartissent au sein d'un nombre relativement plus élevé de brigades.

Dans ce contexte, le ministère de la Sécurité publique estime que les différents partenaires québécois de la sécurité incendie devraient convenir d'objectifs réalistes de réduction des préjudices attribuables à l'incendie, en visant particulièrement une amélioration significative des performances affichées à ce chapitre dans les milieux ruraux.

Compte tenu de cette situation, le ministère de la Sécurité publique entend procéder à une réforme de l'organisation de la sécurité incendie au Québec. Suivant l'esprit d'une recommandation de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, cette réforme mettra l'accent sur la planification régionale des différents aspects organisationnels de la sécurité incendie et sur le maintien de structures déconcentrées propres à assurer une rapidité d'intervention, le tout en conjonction avec l'organisation et les ressources éventuellement jugées nécessaires à la gestion de situations d'urgence ou de sinistres.

Une réforme de la sécurité incendie doit donc s'attarder à préciser les responsabilités de chaque intervenant dans ce domaine, et tout particulièrement les rôles et devoirs des municipalités, non seulement en matière de combat des incendies mais aussi, et surtout, en ce qui concerne la prévention et la réglementation.

Comme les énergies sont disséminées, il en résulte une absence d'effectifs compétents ou suffisamment qualifiés, une méconnaissance des risques présents sur le territoire, un manque d'équipements appropriés dans plusieurs milieux, une duplication coûteuse de certaines de ces ressources dans d'autres régions, un cloisonnement improductif, voire dangereux, des brigades et de leurs interventions à l'intérieur de limites municipales étroites ou incompatibles avec des impératifs de sécurité publique, bref des niveaux disparates de protection offerts aux citoyens du Québec selon l'endroit où ils se trouvent sur le territoire.

Cela se complique du fait qu'un nombre grandissant de brigades de pompiers sont appelées à offrir dans leur communauté des services de premiers répondants ou à intervenir en situations d'urgence lors de sinistres ou d'accidents de véhicules automobiles. Il faut d'ailleurs constater que, dans plusieurs régions du Québec, les services d'incendie regroupent les seules ressources professionnelles et techniques le moins préparées pour faire face à de telles éventualités. Mais, en l'absence de dispositions juridiques ou techniques précises, le développement de ces unités soulève des problèmes de toutes sortes.

C) Des responsabilités municipales mal comprises et généralement peu assumées

Pour la majorité des municipalités au Québec, s'organiser pour faire face à l'incendie, c'est encore, uniquement, se doter d'effectifs et d'équipements pour le combattre lorsqu'il se déclare. Peu d'entre elles, en effet, assument adéquatement leurs responsabilités aux chapitres de la planification, de la réglementation et de la prévention des incendies. De plus, quand elles disposent de règlements concernant la sécurité incendie – ce qui serait le cas de moins de la moitié des localités de moins de 5 000 habitants –, les administrations municipales éprouvent beaucoup de difficultés à en assurer l'application avec un minimum de rigueur et d'efficacité. Cette situation tient en partie au fait que la loi actuelle ne crée aucune obligation ni restriction en ce sens, laissant à chaque municipalité toute discrétion pour prendre en charge la sécurité incendie sur son territoire ou pour déterminer les modalités de l'exercice de responsabilités dans ce domaine. Il en découle une certaine forme de déresponsabilisation collective à l'égard de l'incendie.

D) Un secteur sous-financé, en raison de la fragmentation des organismes municipaux ou gouvernementaux qui y interviennent

Le secteur de la sécurité incendie connaît une situation générale de sous-financement, que ce soit au palier local ou à l'échelle du gouvernement québécois, ce qui empêche plusieurs municipalités de 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.

Bien que cette situation soit également observable dans certaines régions urbaines ou dans des milieux mieux nantis, elle est davantage marquée dans les municipalités moins peuplées, où l'importante fragmentation des structures diminuent la portée des investissements, où la faiblesse du financement local va généralement de pair avec une méconnaissance des responsabilités municipales en matière de sécurité incendie et où l'on s'appuie encore largement sur le bénévolat et sur des mesures de financement populaire pour maintenir un minimum de services. Dans l'ensemble, les municipalités québécoises ont consacré un total de 420,6 millions de dollars aux opérations de sécurité incendie en 1996, ce qui représentait alors 5,1 % de l'ensemble de leurs dépenses. Plus de la moitié de ce montant, soit 227,1 millions de dollars, a cependant été dépensé par les quatre plus grandes villes.

Du côté du gouvernement québécois, l'on peut parler d'un certain désengagement vis-à-vis du dossier de la sécurité incendie depuis la fin des années soixante-dix, particulièrement à la faveur des efforts de rationalisation dans le secteur public ou, plus simplement, en misant sur une plus grande responsabilisation de la part des élus municipaux dans ce domaine, ce qui ne s'est pas nécessairement produit. Or, l'esprit général de la *Loi sur la prévention des incendies*, adoptée au cours des années soixante, repose sur la complémentarité des actions des municipalités et du gouvernement du Québec et traduit la conception de la fiscalité municipale de cette époque, laquelle prévoyait une assistance financière substantielle des paliers supérieurs aux administrations locales pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités.

Le redressement du bilan québécois de l'incendie et l'amélioration de l'organisation à cet égard exigent, tant de la part du gouvernement du Québec que du milieu municipal, des investissements financiers accrus. Le ministère de la Sécurité publique estime toutefois qu'avant de recourir à la fiscalité, il faut, de part et d'autre, faire des efforts pour optimiser les ressources existantes.

E) Des effectifs aux qualifications insuffisantes

En l'absence de dispositions juridiques ou de prescriptions gouvernementales claires à ce sujet, les différents niveaux d'enseignement ont longtemps rivalisé entre eux afin de concevoir et de mettre sur le marché des programmes de formation qui, la plupart du temps, se sont révélés plus ou moins bien adaptés aux besoins et aux réalités des services d'incendie. De cette situation a découlé une offre de formation pour le moins disparate, le plus souvent incomplète, aux orientations et aux modalités hétéroclites, sans mécanismes de contrôle de qualité ni de systèmes uniformes d'équivalence.

D'importants changements sont cependant survenus au cours des dernières années, depuis que les différents partenaires eurent convenu de modalités de coordination et de gestion de l'offre de formation et de la mise en place du Centre de formation en sécurité incendie (CFSI). Mais se pose maintenant le défi de rendre véritablement opérationnelles ces récentes mesures, au bénéfice des pompiers et des gestionnaires de brigades. Plusieurs intervenants sont d'avis, par exemple, que le CFSI doit être davantage qu'une simple structure de collaboration entre les partenaires du domaine de la formation.

Car étant donné la situation de l'organisation des services d'incendie décrite précédemment, il faut ajouter que la demande de formation est demeurée minimale au fil des années, tout particulièrement de la part des brigades constituées de pompiers à temps partiel, qui éprouvent des difficultés à retenir des effectifs dont la sécurité incendie n'est ni la première occupation ni la principale source de revenus. Par conséquent, le niveau de formation des pompiers et des gestionnaires de brigades d'incendie se révèle aujourd'hui très en deçà de ce qui serait souhaitable, et ce, non seulement pour assurer une efficacité minimale des services concernés mais pour garantir la propre sécurité du personnel engagé dans les opérations de sauvetage ou de combat contre l'incendie.

Ajoutons que, pendant ce temps, les compétences des finissants de l'Institut de prévention des incendies du Québec demeurent encore très peu sollicitées par le milieu municipal de l'incendie : moins de la moitié des diplômés réussissent à chaque année à décrocher un emploi lié à leurs études.

Le ministère de la Sécurité publique estime en conséquence que, dans le cadre d'une réforme de ce secteur d'activités, il faut consentir en priorité des efforts particuliers à une plus grande professionnalisation des effectifs en sécurité incendie. Ces efforts doivent être orientés vers la mise en place de structures et de conditions pour assurer tant la formation des pompiers et des gestionnaires de services d'incendie que la création de débouchés pour les candidats déjà qualifiés dans ce domaine.

F) Des conséquences néfastes sur le coût des primes d'assurance de dommages et sur la responsabilité civile des municipalités

Le coût des primes d'assurance de dommages payables par les consommateurs étant établi par les assureurs en fonction de l'historique des pertes matérielles de chaque localité et de la qualité des services de sécurité incendie, la situation décrite précédemment ne manque pas d'influencer à la hausse le tribut versé par les Québécois dans ce domaine. Des données récentes produites par le Groupement technique des assureurs confirment qu'il en coûte généralement plus cher aux consommateurs québécois qu'aux résidents des autres provinces pour assurer leurs biens contre l'incendie. La différence dans le coût des primes entre le Québec et l'Ontario atteint même 50 % dans le cas de certains types de protection d'assurance.

Sur cette base, il peut être estimé que, pour l'année 1995, le Québec aurait déploré 119,3 millions de dollars de moins de pertes matérielles s'il avait pu réduire celles-ci au niveau de celles de l'Ontario. En devenant récurrente, cette baisse pourrait, à terme, entraîner au chapitre des primes d'assurance de dommages défrayées par les Québécois une diminution évaluée grossièrement à 204 millions de dollars par année.

Deuxième conséquence non moins sérieuse de l'état de notre organisation en sécurité incendie, plus particulièrement pour les administrations municipales : on assiste à une prolifération des poursuites en dommages et intérêts engagées contre les municipalités pour avoir failli à leurs responsabilités. Un récent relevé démontre que 114 municipalités ont dû, entre 1989 et 1995, faire face à 211 poursuites judiciaires impliquant leur responsabilité civile pour un montant total de 137 millions de dollars à la suite de différents manquements des services de sécurité incendie. Compte tenu des déficiences de l'organisation actuelle et de la tendance récente de la jurisprudence, qui reconnaît la responsabilité municipale, on peut légitimement penser que le nombre et l'importance de ces poursuites, qui sont en majorité intentées par les assureurs, pourraient augmenter au fil des années, avec la présomption de dénouements généralement défavorables aux municipalités.

Compte tenu que le bilan québécois des incendies se répercute directement sur le coût des primes d'assurance défrayées par les consommateurs et sur la responsabilité civile des municipalités, le ministère de la Sécurité publique est d'avis qu'une réforme de la sécurité incendie devrait viser, au-delà de la diminution des préjudices humains et matériels attribuables à l'incendie, une réduction significative de ces inconvénients. Dans cette perspective, il y a lieu de favoriser les mesures et les initiatives de prévention misant sur le partenariat entre le gouvernement du Québec, les municipalités et le secteur privé de l'assurance de dommages.

G) Des systèmes d'information et des mécanismes d'enquête limités

La connaissance des causes et des circonstances des incendies se révèle d'une importance capitale tant pour le Ministère, qui doit établir un portrait fidèle de la situation à cet égard, que pour les municipalités, qui doivent planifier des mesures pour améliorer leur propre bilan de pertes humaines et matérielles causées par l'incendie. Or, le nombre élevé d'incendies dont la cause est indéterminée incite à penser que les services municipaux ne sont pas convenablement préparés à assumer leurs responsabilités en matière de recherche sur les circonstances et les causes des événements sur lesquels ils interviennent. Cela s'ajoute à une inquiétante problématique d'incendies volontaires ou d'origine suspecte, qui représentent annuellement jusqu'au tiers de tous les incendies au Québec.

Le système actuel de collecte et de traitement des données sur l'incendie est par ailleurs déficient car un nombre important d'incendies ne sont pas déclarés par les services municipaux, ce qui n'aide en rien à la détermination d'objectifs de prévention. Enfin, à l'exception du Commissaire des incendies, qui peut occasionnellement se pencher sur les stratégies d'intervention des services d'incendie, il n'y a présentement aucun mécanisme pour évaluer, dans un souci d'accroissement de l'efficacité ou d'amélioration de la sécurité des pompiers et des citoyens, l'organisation des municipalités en la matière ou le travail effectué, dans certaines circonstances, par leur brigade d'incendie.

Le ministère de la Sécurité publique estime que l'amélioration de l'efficacité de l'organisation québécoise en sécurité incendie passe obligatoirement par un système d'information sur les incendies plus performant, par la tenue plus systématique d'enquêtes et de suivis des incendies suspects ainsi que par la mise en place de mécanismes formels d'encadrement des services municipaux d'incendie.

LES PRINCIPES ENCADRANT LA PRÉSENTE DÉMARCHE

Dans la perspective d'une réforme d'un secteur d'activité qui touche à la fois la sécurité des citoyens et le partage de responsabilités entre le gouvernement du Québec et les instances municipales, il apparaît certainement opportun de préciser brièvement quelques-uns des principes qui, selon le ministère de la Sécurité publique, devraient guider la présente réflexion. Ces principes sont : la garantie, pour chaque citoyen, d'un niveau de protection contre l'incendie, la responsabilité municipale de la sécurité incendie, l'attribution des fonctions au palier administratif ou opérationnel le plus apte à les assumer, la nécessité d'un arrimage fonctionnel de la sécurité incendie et des autres dimensions de la sécurité publique ainsi que le recours privilégié à des approches préventives.

A) La garantie d'un niveau de protection contre l'incendie

Tout citoyen, où qu'il se trouve sur le territoire québécois, doit être assuré d'un niveau donné de protection contre l'incendie et, à tout le moins, être informé du niveau de services auquel il peut s'attendre de son administration municipale. Cet impératif implique la réalisation périodique, par les organisations responsables de la sécurité incendie, d'un exercice de planification pour déterminer ce niveau de protection et pour évaluer les moyens à leur disposition afin de le satisfaire.

B) La sécurité incendie : une responsabilité municipale

Le milieu municipal est le principal responsable de la sécurité incendie. Cette responsabilité comporte différentes implications, sur les plans organisationnel, juridique et financier, implications que les municipalités doivent connaître et assumer si elles veulent organiser convenablement les ressources et les activités qui en découlent. Cela dit, cette responsabilité doit être appréciée à l'intérieur de certaines limites, établies en fonction du niveau de protection que chaque municipalité est objectivement en mesure d'offrir. En d'autres termes, on ne saurait raisonnablement s'attendre d'un même niveau de protection contre l'incendie de toutes les municipalités, ni d'un niveau uniforme de services dans tous les secteurs géographiques d'une même municipalité.

C) Le partage des fonctions entre les paliers opérationnels

Le principe précédent n'empêche aucunement de confier la responsabilité des différentes fonctions de la sécurité incendie au palier administratif ou opérationnel le plus apte à l'assumer, dans un souci d'efficacité et d'efficience accrues dans la gestion publique. On atteint l'efficacité en confiant une fonction ou un service au palier qui peut en assurer la production au moindre coût. L'efficience est obtenue lorsque les services rendus répondent le mieux, en quantité et en qualité, aux attentes ou aux besoins de la population. En l'occurrence, la sécurité incendie se compose d'un ensemble de fonctions qui peuvent être avantageusement réparties entre le palier régional des MRC ou des communautés urbaines et le palier local.

D) Un arrimage fonctionnel des ressources et des organisations de sécurité publique

Compte tenu que, dans de nombreux milieux, les services d'incendie regroupent les premières ressources, voire les seules, mobilisables en cas de sinistre, il est souhaitable d'en arriver à un arrimage fonctionnel des organisations de sécurité incendie et de celles de sécurité civile au chapitre des mécanismes de planification et de déploiement des mesures d'urgence. Un minimum de coordination peut aussi se révéler avantageux, dans plusieurs circonstances, entre les organisations de sécurité incendie, les forces policières et les services pré-hospitaliers d'urgence d'un même territoire.

E) Le recours privilégié à la prévention

L'organisation de la sécurité incendie doit d'abord reposer sur un recours à des approches préventives. La prévention représente en effet le moyen le plus sûr pour les municipalités de contrôler les risques et, ce faisant, de limiter les coûts économiques, financiers et sociaux de la sécurité incendie. Elle se révèle d'autant plus pertinente que la majorité des incendies de bâtiments, des pertes de vies et des blessures attribuables à l'incendie sont dus à des comportements imprudents, sur lesquels des mesures réglementaires ou d'éducation populaire peuvent avoir des effets. Une intervention rapide n'étant pas toujours possible dans tous les secteurs ni dans toutes les conditions pour contenir un début d'incendie, des mesures d'atténuation doivent également être prévues là où les risques sont connus, de manière à suppléer aux éventuelles limites de l'organisation de combat.

LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Dans le but général d'améliorer de façon significative le bilan québécois de la sécurité incendie, particulièrement aux chapitres des préjudices déplorés et des primes d'assurance de dommages défrayées par les consommateurs, le ministère de la Sécurité publique propose donc une réforme de l'organisation de la sécurité incendie. Cette réforme repose sur un partage des fonctions opérationnelles de la sécurité incendie entre les différents paliers municipaux. Elle consiste dans un train intégré de mécanismes et de mesures pour améliorer la capacité des organisations locales et régionales à faire face au phénomène d'incendie. Elle comporte une révision de plusieurs modalités de l'encadrement exercé par le gouvernement du Québec auprès de ce secteur d'activité ainsi que certaines innovations, ayant trait notamment au rôle attendu de quelques partenaires dans le domaine, tels les assureurs.

A) Les orientations du Ministère

Conformément aux énoncés précédents, les orientations à la base de cette réforme sont succinctement les suivantes :

- a) Réduire de façon significative, dans l'ensemble des régions du Québec, les préjudices humains et matériels attribuables à l'incendie.
- b) Accroître l'efficacité des organisations publiques responsables de la sécurité incendie par :
 - l'optimisation des ressources humaines, matérielles informationnelles et financières;
 - 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.
- c) Diminuer les coûts assumés par les consommateurs québécois sous forme de primes d'assurance de dommages causés par l'incendie.

B) Les objectifs visés

Compte tenu des problématiques particulières évoquées précédemment, les objectifs de nature opérationnelle qui, de l'avis du Ministère, apparaissent réalistes en ce sens sont :

- a) L'atteinte graduelle, sur cinq ans à compter de l'amorce de la réforme, d'un taux de pertes matérielles équivalent au taux canadien moyen et, sur dix ans, d'un taux équivalent à celui de l'Ontario.
- b) L'adoption, par les instances municipales, d'un processus de planification spécifique à la sécurité incendie, qui prévoit l'inventaire et la description des principaux risques dans chaque milieu, qui définit un niveau adapté de protection, qui propose une structure organisationnelle appropriée et énumère les moyens à mettre en œuvre en ce sens.
- c) L'atteinte, à l'intérieur des cinq prochaines années, d'un niveau de qualification des effectifs de sécurité incendie conforme au niveau et aux objectifs de protection contre l'incendie déterminés pour chaque milieu.
- d) La mise en place de structures gouvernementales de coordination et de financement de la sécurité incendie ainsi que d'encadrement des instances municipales.

C) Les mesures envisagées

L'atteinte de ces objectifs suppose le développement et la mise en œuvre par le gouvernement du Québec, en étroite collaboration avec le milieu municipal, d'un ensemble de mesures à court ou à moyen terme. En tenant compte des principes encadrant la présente démarche, le ministère de la Sécurité publique soumet donc ici à la consultation de ses partenaires des propositions de mesures qu'il entend approfondir au cours des prochains mois et qui pourraient, selon l'intérêt ou le besoin, constituer dès cet automne la base d'un projet de loi modernisant le cadre législatif actuel en sécurité incendie. Dans l'état actuel de la réflexion, ces propositions doivent être perçues comme des hypothèses sérieuses de travail, la plupart étant formulées après considération des dispositions en vigueur dans d'autres administrations nord-américaines ou à l'issue d'exercices de consultation ou d'expérimentation.

Pour les besoins de l'exposé, ces propositions de mesures peuvent être regroupées selon qu'elles concernent **l'organisation municipale**, **la formation des effectifs** en sécurité incendie, **l'encadrement gouvernemental** de ce secteur d'activité ou **la tenue d'enquêtes** à la suite d'incendies. La dernière section permet finalement d'entrevoir la teneur éventuelle **d'une nouvelle loi en sécurité incendie** qui intégrerait l'ensemble de ces propositions.

L'organisation municipale de la sécurité incendie

Sur le plan de l'organisation municipale de la sécurité incendie, le ministère de la Sécurité publique propose :

- a) L'élaboration, par chaque communauté urbaine ou régionale et par chaque municipalité régionale de comté (MRC), à l'intérieur d'un délai pouvant varier de douze à dix-huit mois, d'un plan d'organisation de la sécurité incendie à l'échelle de son territoire. Ce plan, qui ferait l'objet d'une adoption formelle par l'instance régionale concernée, comprendrait notamment :
 - une analyse et un diagnostic de la situation régionale de l'incendie, incluant une évaluation des risques et un inventaire des ressources et des équipements spécialisés pour y faire face;
 - une identification préliminaire des autres formes de risques susceptibles de causer des sinistres ainsi qu'un inventaire des ressources et des équipements stratégiques pouvant être mobilisés le cas échéant;
 - une analyse des relations fonctionnelles, effectives ou potentielles, entre les différentes ressources spécialisées (services d'incendie, forces policières, premiers répondants, services pré-hospitaliers d'urgence, etc.) susceptibles d'être mobilisées en cas d'incendies majeurs ou de sinistres;
 - une description du niveau de protection contre l'incendie déterminé pour les différentes parties du territoire ou pour les différentes catégories de risques répertoriés;
 - une planification de l'organisation et des structures à privilégier à l'échelle régionale et dans chaque partie du territoire afin d'atteindre le niveau de protection visé;
 - un énoncé des mesures projetées, inhérentes à chaque niveau de protection et relatives aux différentes dimensions de la sécurité incendie : prévention, réglementation, formation des effectifs, approvisionnement en eau, systèmes d'alerte et de mobilisation, immobilisations, procédures opérationnelles, etc.;
 - la liste des indicateurs et des mécanismes d'évaluation à mettre en place en vue d'un suivi régulier du plan d'organisation.
- b) La détermination, par règlement, au terme de l'élaboration du plan régional d'organisation, du niveau de protection contre l'incendie offert par chaque municipalité dans les différentes parties de son territoire.

- c) L'adoption, par chaque municipalité, en conformité avec les orientations et les objectifs établis au niveau régional, d'un programme de prévention des incendies pour son propre territoire.
- d) Le recours, par chaque municipalité, que ce soit en propre ou conjointement avec d'autres municipalités, aux services d'un préventionniste.
- e) La tenue, dans chaque municipalité, d'un registre des incendies sur son territoire et la transmission annuelle d'une copie de celui-ci au ministère de la Sécurité publique.
- f) La production, par les services d'incendie, d'un rapport annuel de leurs différentes activités et la transmission d'une copie au ministère de la Sécurité publique.

La formation des effectifs en sécurité incendie

Compte tenu des étapes relativement cruciales déjà franchies au cours des dernières années au chapitre de la formation des effectifs en sécurité incendie, le ministère de la Sécurité publique propose :

- a) La reconduction, dans le cadre de la réglementation gouvernementale, des exigences particulières, notamment en termes de qualifications professionnelles, pour l'exercice de métiers reliés à la prévention et à la lutte contre les incendies.
- b) L'adoption, par le gouvernement du Québec, à l'issue d'une nouvelle loi sur la sécurité incendie, d'un règlement sur les conditions d'embauche et les qualifications minimales des pompiers à temps partiel.
- c) La reconnaissance formelle du Centre de formation en sécurité incendie (CFSI) en tant qu'instance de coordination des programmes et des activités de formation dans le domaine, notamment par :
 - l'attribution au conseil de gestion du CFSI de mandats précis et de ressources appropriées afin qu'il puisse superviser et coordonner dans les délais souhaités le processus de reconnaissance de l'expérience acquise et de la formation ainsi que l'ensemble des activités de formation du personnel en sécurité incendie;
 - la création, sous la responsabilité du conseil de gestion du CFSI, d'un fonds spécial pour la formation, la recherche et le développement en sécurité incendie, approvisionné d'abord par une mise de fonds gouvernementale destinée au financement du processus de reconnaissance de l'expérience acquise et de la formation, et ensuite par les frais d'inscription

du personnel des brigades aux activités de formation ainsi que par des contributions de divers partenaires, publics ou privés;

- l'attribution de pouvoirs et la mise en place de mécanismes permettant au CFSI de sanctionner, parallèlement ou conjointement avec le ministère de l'Éducation, les programmes de formation en sécurité incendie, les établissements qui les dispensent ou les diplômes émis dans ce domaine dans les divers ordres d'enseignement.
- d) L'analyse de l'opportunité de transformer progressivement l'actuel CFSI en un centre national de sécurité incendie doté de ressources et d'équipements spécifiques et chargé de coordonner l'ensemble des activités et des programmes de formation et de perfectionnement de ce secteur.

L'encadrement gouvernemental de la sécurité incendie

À ce chapitre, le ministère de la Sécurité publique envisage :

- a) La mise en place, en collaboration avec les unions municipales, le milieu des assurances de dommages, les associations de chefs de services et les organismes représentatifs des pompiers et des préventionnistes, de mécanismes de certification des plans d'organisation en sécurité incendie élaborés par les communautés urbaines ou régionales et les MRC, ainsi que des programmes de prévention des incendies adoptés par les municipalités locales.
- b) L'adoption de dispositions visant, sous réserve de l'obtention de la certification mentionnée ci-dessus, à favoriser l'immunité des administrations municipales face à d'éventuelles poursuites en dommages et intérêts découlant d'interventions de leurs services d'incendie.
- c) L'octroi de subventions aux instances municipales pour la réalisation de plans d'organisation ou de programmes de prévention.
- d) La collecte régulière, le traitement et la diffusion de données et de statistiques sur l'incendie, de manière à suivre l'évolution du phénomène et à en documenter les principaux aspects au profit des instances municipales.
- e) La conception et la diffusion, à l'intention des instances municipales et des organisations en sécurité incendie, de lignes directrices ou de procédures sur différents aspects organisationnels ou opérationnels de la sécurité incendie.
- f) L'élaboration et l'adoption d'un code unique de prévention des incendies, auquel la réglementation municipale pourra éventuellement se référer.

- g) L'attribution de mandats spécifiques au Commissaire des incendies en vue de l'inspection ponctuelle des services d'incendie ou la mise en place, à l'instar de ce que l'on retrouve dans la *Loi sur l'organisation policière*, d'un service général d'inspection ayant le mandat de procéder périodiquement à un examen systématique et objectif du fonctionnement administratif et opérationnel des services d'incendie.
- h) Le suivi régulier, conjointement avec le milieu des assurances, de l'impact sur la tarification d'assurance incendie d'une éventuelle diminution des préjudices matériels et des améliorations apportées à l'organisation en sécurité incendie.

Les enquêtes concernant les incendies

Considérant les consensus obtenus dans la foulée de l'étude récemment effectuée par M^e Cyrille Delâge sur la tenue des enquêtes consécutives à des incendies, le ministère de la Sécurité publique envisage :

- a) L'adoption de dispositions législatives ou réglementaires visant à préciser les responsabilités et les rôles respectifs des services policiers et des services d'incendie dans la tenue d'enquêtes consécutives à des incendies.
- b) La modification de la *Loi concernant les enquêtes sur les incendies* de manière à mieux circonscrire la portée des enquêtes effectuées par le commissaire-enquêteur ainsi que les pouvoirs de ce dernier.
- c) La tenue d'un projet pilote visant à étendre la juridiction du Commissariat des incendies de la ville de Québec au territoire de la Communauté urbaine de Québec, de manière à évaluer l'opportunité et la faisabilité d'une coordination des enquêtes à une échelle régionale ainsi que le caractère exportable d'une telle formule dans d'autres régions.
- d) La mise en place de mécanismes favorisant la participation financière des assureurs à la recherche des causes et des circonstances des incendies ainsi qu'à la tenue d'enquêtes par le commissaire-enquêteur à l'extérieur du territoire des villes de Montréal et de Québec (dont les chartes prévoient déjà des dispositions à cet effet).

Un nouveau cadre législatif pour la sécurité incendie

La nature des enjeux soulevés, l'importance de la réforme envisagée et la diversité des mesures proposées conduisent le ministre de la Sécurité publique à considérer la possibilité du dépôt d'un projet de loi ayant pour objet de fixer les nouveaux paramètres de la sécurité incendie. En plus d'actualiser ou d'abroger plusieurs des dispositions

de la *Loi sur la prévention des incendies* et de la *Loi concernant les enquêtes sur les incendies*, ce projet entraînera vraisemblablement la modification de lois encadrant l'exercice de responsabilités municipales dans ce secteur d'activité, comme le *Code municipal*, la *Loi sur les cités et villes* ou la *Loi sur l'entraide municipale contre les incendies*. Le nouveau cadre législatif devrait, en conformité avec les éléments qui seront retenus parmi l'ensemble des propositions qui précèdent, venir préciser :

- a) Les responsabilités, les rôles et les pouvoirs du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie, notamment :
 - ses pouvoirs réglementaires sur les qualifications professionnelles et les critères d'embauche du personnel en sécurité incendie;
 - la vérification de conformité et la certification des plans d'organisation en sécurité incendie élaborés par les communautés urbaines ou régionales et les MRC ainsi que des programmes de prévention des incendies adoptés par les municipalités locales;
 - l'octroi de subventions aux instances municipales pour la réalisation de plans d'organisation ou de programmes de prévention;
 - la création éventuelle d'un service général d'inspection des services d'incendie;
 - la collecte régulière, le traitement et la diffusion de données et de statistiques sur l'incendie, de manière à suivre l'évolution du phénomène et à en documenter les principaux aspects au profit des instances municipales;
 - l'adoption d'un code de prévention des incendies;
 - l'encadrement professionnel et technique du Ministère aux municipalités de même que sa contribution à la sensibilisation et à l'éducation du public en matière de prévention des incendies;
 - la reconnaissance du Centre de formation en sécurité incendie en tant qu'instance de coordination des programmes et des activités de formation dans le domaine.
- b) Le niveau de responsabilité, les obligations et les rôles respectifs des municipalités locales, des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines ou régionales en matière de sécurité incendie, notamment :
 - les modalités d'élaboration par les communautés urbaines ou régionales et par les MRC d'un plan d'organisation de la

sécurité incendie pour leur territoire, de manière à ce que les instances locales adoptent ensuite les mesures appropriées en matière d'organisation des services de sécurité incendie, de réglementation, de programmes de prévention, de formation du personnel, de procédures opérationnelles et d'acquisition d'équipements;

- l'adoption d'un programme de prévention et la détermination d'un niveau de protection contre l'incendie par les municipalités, en retour de quoi celles-ci pourraient bénéficier d'un régime d'immunité face à d'éventuelles poursuites judiciaires;
 - les conditions du recours, par les municipalités, aux services d'un préventionniste;
 - la tenue, par les municipalités, d'un registre des incendies sur leur territoire et la transmission annuelle d'une copie de celui-ci au ministère de la Sécurité publique;
 - la production, par les services d'incendie, d'un rapport annuel de leurs différentes activités et la transmission de celui-ci au ministère de la Sécurité publique.
- c) Les exigences particulières, notamment en termes de qualifications professionnelles, pour l'exercice de métiers liés à la prévention et à la lutte contre les incendies.
- d) Les conditions et les modalités de la transformation progressive de l'actuel CFSI en un centre national de sécurité incendie chargé de coordonner l'ensemble des activités et des programmes de formation et de perfectionnement de ce secteur.
- e) Les modalités de création et de gestion d'un fonds spécial pour la formation, la recherche et le développement en sécurité incendie, approvisionné par des contributions du gouvernement du Québec, de particuliers, d'organismes ou d'entreprises.
- f) Les rôles et les responsabilités des différents intervenants dans les enquêtes consécutives à des incendies.

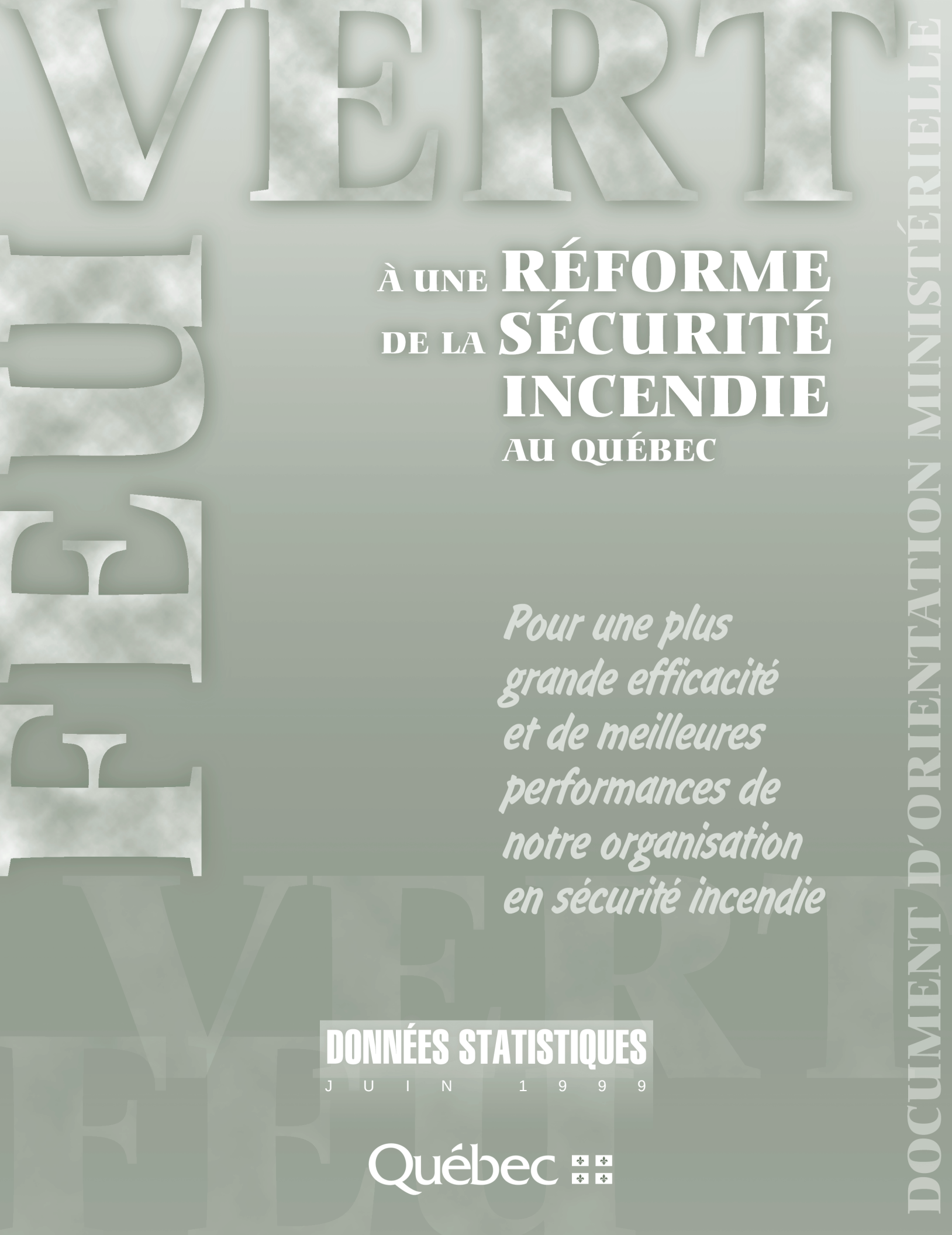
L'ÉCHÉANCIER

Les problèmes et les enjeux soulevés par l'organisation de la sécurité incendie au Québec étant relativement bien connus et documentés, les orientations à prendre, les objectifs à poursuivre et les mesures à mettre en place se trouvant maintenant précisés, l'intention du ministère de la Sécurité publique est d'agir rapidement dans le présent dossier, si possible dès l'automne 1999, par le dépôt d'un projet de loi et la mise en œuvre de programmations à l'intention des municipalités. Son échéancier devra cependant être modulé en fonction de l'accueil et de l'assentiment manifestés par ses principaux partenaires de ce secteur d'activité, au cours des prochains mois, à l'égard de ses propositions.

De même faut-il tenir compte des suites que le gouvernement du Québec donnera aux récents rapports de la Commission scientifique chargée d'analyser les circonstances de la crise du verglas de janvier 1998 (Commission Nicolet) et de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Commission Bédard). Les travaux et les résultats de ces deux importants exercices concernant, de près ou de loin, l'organisation municipale de la sécurité incendie, on ne saurait, en effet, ignorer l'impact des recommandations qui en découlent pour ce secteur de l'activité municipale.

Il convient de voir, finalement, que les questions soulevées dans le présent document n'ont pas toutes le même caractère prioritaire, si bien que les échanges à leur sujet pourront se poursuivre au-delà de l'automne.

En tout état de cause, la nécessité d'une réforme de la sécurité incendie au Québec ne fait plus aucun doute pour le ministère de la Sécurité publique, et c'est en espérant que cette conviction est partagée par les partenaires des milieux des municipalités, de la sécurité incendie et des assurances que ce document d'orientation leur est soumis pour consultation.



À UNE **RÉFORME**
DE LA **SÉCURITÉ**
INCENDIE
AU QUÉBEC

*Pour une plus
grande efficacité
et de meilleures
performances de
notre organisation
en sécurité incendie*

DONNÉES STATISTIQUES

J U I N 1 9 9 9

Québec 

DOCUMENT D'ORIENTATION MINISTÉRIELLE