

SECTION I LE CADRE LÉGISLATIF

1.1 Le contexte d'élaboration et d'application du schéma

1.1.1. La Loi sur la sécurité incendie

Pour faire suite aux constats du premier forum sur la sécurité incendie tenu en 1997 le gouvernement annonçait son intention de procéder à une réforme majeure du secteur de la sécurité incendie.

L'ancienne *Loi sur la prévention des incendies* qui encadrait l'organisation de la sécurité incendie au Québec datait de 1968. Devenue désuète, cette loi ne rendait pas compte de l'évolution des structures municipales ni des nouvelles réalités sur le plan technologique. De plus de malheureux épisodes, ayant causé des pertes de vie, avaient cruellement mis en évidence certaines déficiences de notre organisation en protection incendie ainsi que les lacunes du système de formation et d'entraînement du personnel.

Les problèmes et les enjeux soulevés par le bilan de l'incendie et par l'état des moyens déployés au Québec ont donc mené à l'élaboration, puis à l'adoption en juin 2000, de la *Loi sur la sécurité incendie* (L.R.Q. 2000, c-20).

Cette pièce législative couronne cinq années de consultations et de travaux réalisés par le ministère de la Sécurité publique en collaboration avec ses principaux partenaires. Elle constitue la pièce maîtresse de la réforme qui devrait modifier la perception que les divers intervenants (citoyens, pompiers, élus municipaux notamment) ont de l'incendie, en leur faisant adopter des comportements plus conformes à leurs responsabilités respectives en matière de planification, de prévention et de lutte contre les incendies.

Les dispositions de la loi ont pour objectif de réduire les pertes humaines et matérielles attribuables à l'incendie, d'accroître l'efficacité de l'ensemble des organisations vouées à la sécurité incendie et à la sécurité du public, de favoriser l'atteinte de performances comparables aux autres provinces canadiennes et de privilégier la diminution des coûts, assumés par les contribuables, en assurances et poursuites judiciaires. Ainsi, la loi fixe les paramètres de la sécurité incendie dans chacun de ses principaux aspects, soit:

- la prévention
- l'organisation des secours
- l'intervention des services de sécurité incendie
- la formation du personnel
- la recherche du point d'origine, des causes probables et des circonstances des incendies.

Elle interpelle les personnes, les autorités locales et régionales, l'École nationale des pompiers du Québec, le commissaire enquêteur aux incendies, le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement du Québec; en définit les rôles respectifs et détermine pour chacun le niveau de responsabilité et les obligations particulières.

1.1.2. La planification régionale

La principale innovation de cette loi consiste dans la mise en place d'un processus de planification régionale de la sécurité incendie, confiant aux municipalités régionales de comté (MRC) l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma de couverture de risques en matière de sécurité incendie, en liaison avec les municipalités locales qui en font partie (art. 8, L.Q.2000, c.20).

Le schéma de couverture de risques en incendie

À la fois instrument de gestion et de prise de décision pour les élus municipaux et outil de planification des secours pour les responsables des opérations, le schéma prévoit donc les diverses modalités de l'organisation de la sécurité incendie et de l'application d'un plan de mise en œuvre sur l'ensemble du territoire.

Ministère de la Sécurité publique

Réalisé à l'échelle de chaque MRC, ce processus a notamment pour but d'améliorer la connaissance des risques d'incendie présents sur le territoire, pour ensuite déterminer un agencement des ressources qui favorise une protection optimale de la population et du patrimoine.

Misant sur la concertation entre les municipalités d'une même région, cette planification vise une plus grande efficacité des organisations, une utilisation plus rationnelle des ressources et des équipements ainsi qu'un recours accru aux mesures de prévention. Bien que cette planification s'inspire des principaux standards de qualité et d'efficacité reconnus dans le domaine de la sécurité incendie, elle laisse aux conseils municipaux le soin de décider du niveau de protection qu'ils souhaitent offrir sur leur territoire respectif.

En tant qu'instance décisionnelle, la MRC est responsable au premier chef du résultat de cet exercice, que ce soit auprès de la population régionale ou du ministre de la Sécurité publique. C'est donc le Conseil des maires qui doit statuer sur le contenu du projet de schéma à soumettre au ministre de la Sécurité publique et, sur réception d'une attestation de conformité aux orientations ministérielles, procéder à son adoption.

Toutefois, c'est la population de l'ensemble des municipalités de chaque MRC qui est bénéficiaire du schéma. Il est donc normal que celle-ci soit préalablement consultée sur les objectifs et les mesures de protection que contiendront le schéma et les plans de mise en œuvre. Par conséquent, l'article 18 de la loi prévoit que le projet de schéma est soumis à la consultation de la population du territoire de l'autorité régionale, au cours d'une assemblée publique.

Finalement, sous réserve de l'obtention de l'attestation de conformité gouvernementale, le schéma assure l'exonération des administrations municipales et de leurs pompiers face à d'éventuelles poursuites en dommages et intérêts découlant d'interventions de leurs services d'incendie.

Si 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) au palier administratif ou opérationnel le plus apte à l'assumer, 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 et 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 (MRC). 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 des ressources accessibles, sur le plan régional, pour y faire face.

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.

Au-delà de la maîtrise des prescriptions législatives encadrant le contenu et le processus d'établissement des schémas de couverture de risques, il faut surtout être conscient de la nature à la fois stratégique et prospective de cet exercice de planification. Son objet premier demeure la réduction des pertes humaines et matérielles attribuables à l'incendie. Les municipalités doivent donc porter une attention particulière à la mise en place des conditions qui faciliteront la réalisation de la démarche et qui en favoriseront la réussite.

Le processus de planification de la sécurité incendie doit notamment prendre appui sur la participation entière et continue de l'ensemble des municipalités concernées, que ce soit sur le plan politique, administratif ou opérationnel, une coordination éclairée et dynamique de même que l'accès à une expertise multidisciplinaire et à des ressources professionnelles compétentes.

1.1.3. Les orientations et les objectifs ministériels

Préalablement à l'identification des principaux objectifs relatifs à la couverture de risques, il convient de préciser le contexte général dans lequel le processus d'élaboration du schéma a été fixé. Ce point de départ a pour fondement les deux grands principes directeurs qui ont continuellement servi de toile de fond.

Première orientation :

La réduction significative des pertes attribuables à l'incendie

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 prévention représentera toujours, en effet, le moyen le plus sûr pour les municipalités de contrôler les risques et, ce faisant, de limiter les coûts économiques et sociaux de l'incendie. Le déploiement de mesures préventives se révèle d'autant plus opportun que la majorité des incendies de bâtiments, des pertes de vies et des blessures attribuables à l'incendie au Québec sont dues à des comportements imprudents, sur lesquels des actions réglementaires ou d'éducation populaire peuvent avoir des effets.

Deuxième orientation :

L'accroissement de l'efficacité des organisations municipales dans ce domaine

La seconde orientation consiste dans l'accroissement de l'efficacité des organisations responsables de la sécurité incendie. Si elle constitue un but en soi, elle réunit aussi les moyens qui doivent être privilégiés afin d'améliorer la situation de l'incendie au Québec. Les objectifs qui en découlent favorisent résolument les structures, les mesures et les actions encourageant l'efficacité sous toutes ses formes. Ils ne font, en cela, que réaffirmer l'un des axes de la *Loi sur la sécurité incendie*, qui prévoit notamment que le processus de planification devra donner lieu à la détermination d'objectifs de protection optimale contre les incendies.

Les objectifs proposés par le ministre de la Sécurité publique, dans la perspective de l'établissement par les autorités régionales de schémas de couverture de risques, peuvent être regroupés sous l'une ou l'autre des deux grandes orientations qui sont à la base de la réforme de la sécurité incendie.

Ces deux orientations commandent respectivement cinq objectifs ayant trait plus spécifiquement aux opérations des services de sécurité incendie, dans les sphères de la prévention et de l'intervention, et trois autres se rapportant plutôt à l'organisation municipale de ce secteur d'activité. D'une certaine façon, chacun de ces deux blocs constitue un tout. Ainsi, si l'atteinte de l'un des objectifs se révèle impossible dans un milieu donné, les efforts consentis à la réalisation des autres objectifs devraient quand même permettre à ce milieu de contribuer à l'orientation générale visée.

Suivant l'esprit du modèle de gestion des risques d'incendie adopté, des lacunes constatées dans un secteur sur le plan de l'intervention devraient, par exemple, se trouver compensées par des mesures de détection rapide de l'incendie et de transmission de l'alerte au service de sécurité incendie ou, à défaut de pouvoir mobiliser suffisamment de secours à l'intérieur d'un délai raisonnable, par des mesures de prévention qui auront pour effet de limiter les occasions d'un recours à ces ressources.

Objectif numéro 1

Compte tenu de l'efficacité éprouvée des mesures de prévention dans la lutte contre les incendies, faire reposer la protection des citoyens et du patrimoine contre l'incendie sur le recours, en priorité à des approches et à des mesures préventives.

Orientations du Ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

La prévention, sous les diverses formes exposées dans le modèle de gestion des risques, regroupe les seules approches en mesure d'assurer l'atteinte de la véritable finalité recherchée, c'est-à-dire l'absence de sinistre. Malgré la difficulté d'évaluer précisément les effets des mesures de prévention, il ne fait aucun doute que celles-ci constituent des façons de faire efficaces pour réduire le nombre d'incendies et, partant, pour diminuer les pertes de vie, les blessures et les dommages matériels.

Les succès de la prévention, au cours des 30 dernières années, se reflètent d'ailleurs dans la baisse des principaux préjudices dus à l'incendie. Qu'il suffise simplement de mentionner que le Québec déplorait encore, à l'issue de la décennie 1970, une moyenne annuelle de 179 décès attribuables à l'incendie, comparativement à une moyenne de 77 décès pour les années 1990. Rappelons qu'entre ces deux périodes, pendant les années 1980, on assistait à la commercialisation à grande échelle de l'avertisseur de fumée et à l'adoption, par les gouvernements supérieurs et par plusieurs municipalités, de normes et de réglementation visant son installation dans les immeubles d'habitation. En 2006, le nombre de décès s'établissait à 60. Il n'y a donc aucune raison pour que le type de mesures auquel nous devons cette amélioration de notre bilan de pertes de vie ne puisse également contribuer à une diminution aussi significative des pertes matérielles.

Concrètement, cet objectif implique que chaque autorité régionale devra, dans son schéma de couverture de risques, prévoir la conception et la mise en œuvre, par les autorités locales, d'une planification d'activités de prévention des incendies pour leur territoire respectif. Une telle planification devra comporter, au minimum, les éléments suivants :

- un programme d'évaluation et d'analyse des incidents;
- une évaluation et, au besoin, une programmation visant la mise à niveau des diverses dispositions de la réglementation municipale se rapportant à la sécurité incendie, incluant l'énoncé des mesures à prendre afin d'en assurer l'application;
- un programme sur l'installation et la vérification du fonctionnement d'avertisseurs de fumée;
- un programme d'inspection périodique des risques plus élevés;
- un programme d'activités de sensibilisation du public.

Chacun de ces programmes devra faire mention des buts et objectifs poursuivis, des risques et selon le cas, des publics visés, d'une description sommaire des principaux éléments de leur contenu, de la fréquence ou de la périodicité des activités, des méthodes utilisées, des modalités de mise en œuvre des mesures et d'évaluation de leurs résultats ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la conception et à la réalisation des activités prévues.

Objectif numéro 2

En tenant compte des ressources existantes à l'échelle régionale, structurer les services de sécurité incendie, planifier l'organisation et la prestation des secours et prévoir des modalités d'intervention de manière à viser, dans le cas des risques faibles situés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation définis au schéma d'aménagement, le déploiement d'une force de frappe permettant une intervention efficace.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

La force de frappe se compose du personnel affecté aux opérations de sauvetage et d'extinction, des débits d'eau nécessaires à l'extinction de l'incendie ainsi que des équipements d'intervention, plus particulièrement ceux destinés au pompage et, s'il y a lieu au transport de l'eau, afin de procéder au sauvetage de personnes à l'intérieur du bâtiment en flammes et de confiner l'incendie à l'intérieur de sa pièce d'origine ou de son lieu d'origine.

Objectif numéro 3

En tenant compte des ressources existantes, structurer les services de sécurité incendie, planifier l'organisation et la prestation des secours et prévoir des modalités d'intervention de manière à viser, dans le cas des autres catégories de risques, le déploiement d'une force de frappe optimale.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

Si, au Québec comme ailleurs en Amérique du Nord, les principaux services de sécurité incendie appliquent des normes et des procédures relativement uniformes lors d'interventions en présence de risques faibles (bâtiments résidentiels), leurs approches présentent des disparités parfois notables quand il s'agit d'acheminer des ressources d'intervention vers un bâtiment représentant un risque plus élevé (industries, commerces, édifices publics, etc.). Cela tient à la fois aux différences observables dans les systèmes de classement des risques en usage dans ces organisations et aux façons privilégiées, dans les divers milieux, pour gérer ce type de risques.

À l'analyse, il se révèle donc assez difficile de dégager les standards qui pourraient le mieux refléter les méthodes à appliquer en de pareilles circonstances. Il apparaît toutefois légitime de s'attendre à ce que les ressources humaines et matérielles acheminées sur les lieux d'un incendie soient plus imposantes si le risque est plus élevé. Il importera par conséquent de réunir, pour ces catégories de risques, les conditions permettant d'atteindre le déploiement d'une force de frappe optimale en faisant appel aux ressources à l'échelle régionale.

Objectif numéro 4

Compenser d'éventuelles lacunes en intervention contre l'incendie par des mesures adaptées d'autoprotection.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

Prenant appui sur la classification des risques, les deux derniers objectifs encadrent les différents aspects associés aux opérations de combat contre l'incendie, en favorisant la conception et la mise en œuvre d'une réponse optimale de la part des services municipaux lorsqu'une intervention devient nécessaire.

Or, tout efficaces qu'elles soient, il peut arriver que les ressources municipales demeurent très en deçà des moyens normalement exigés pour assurer une protection minimale contre l'incendie, particulièrement dans le cas de certains risques élevés ou dont la localisation présente des difficultés sur le plan de l'accès au bâtiment. Conséquemment, il y a lieu pour de telles situations que la planification de la sécurité incendie prévoit des mesures adaptées d'autoprotection, en recherchant partout où c'est possible la collaboration active des générateurs des risques concernés. Ces mesures peuvent consister dans l'installation de systèmes fixes d'extinction ainsi que de mécanismes de détection de l'incendie et de transmission automatique de l'alerte au service municipal de sécurité incendie.

Les municipalités peuvent également encourager, dans certaines entreprises ou institutions de leur territoire, la mise sur pied de brigades privées de pompiers ou le recours en permanence aux services de techniciens en prévention des incendies.

Objectif numéro 5

Dans le cas des autres risques de sinistre susceptible de nécessiter l'utilisation des ressources affectées à la sécurité incendie, planifier l'organisation des secours et prévoir des modalités d'intervention qui permettent le déploiement d'une force de frappe optimale eu égard aux ressources disponibles à l'échelle régionale.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

L'article 11 de la *Loi sur la sécurité incendie* prévoit que le schéma de couverture de risques peut comporter, à l'égard d'autres risques de sinistres (accident routier ou nautique, par exemple) susceptibles de nécessiter l'utilisation des mêmes ressources, des éléments de planification similaires à ceux que l'on y retrouve pour la sécurité incendie. L'inscription de ces éléments dans le schéma ne crée toutefois d'obligation aux parties visées que dans la mesure déterminée par les autorités concernées et que s'il en est fait expressément mention. Le cas échéant, l'article 47 précise cependant que la municipalité qui a établi le service de sécurité incendie ainsi que chacun des membres de celui-ci est exonéré de toute responsabilité pour le préjudice pouvant résulter de leur intervention lors d'un sinistre ayant nécessité leur participation.

Par exemple, une municipalité peut, à sa discrétion, indiquer au schéma régional que son unité responsable de la sécurité incendie est aussi habilitée à utiliser des pinces de désincarcération dans un périmètre donné. Si elle le fait, en précisant la nature et l'étendue du service qu'elle offre, elle peut bénéficier, à l'égard des gestes qu'elle ou son personnel sera ainsi amenée à poser, d'une immunité semblable à celle s'appliquant à ses activités de sécurité incendie.

Objectif numéro 6

Maximiser l'utilisation des ressources consacrées à la sécurité incendie.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

À l'instar de nombreux autres exercices similaires réalisés au cours des trente dernières années, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale (*Pacte 2000*) a fait ressortir les divers effets découlant de la fragmentation des municipalités au Québec: multiplicité des intervenants, découpage territorial parfois inefficace, planification déficiente et absence de vision stratégique, concurrence stérile, faible productivité et coûts élevés de certains services pour les contribuables, disparités fiscales, capacité administrative et opérationnelle limitée de certaines municipalités, effets de débordement, etc.

Devant cet état de situation, le gouvernement du Québec a fait connaître ses orientations en matière de réorganisation municipale. Depuis lors, il a mis en œuvre certaines de ses propositions, en procédant au regroupement des municipalités dans quelques-unes des régions métropolitaines de recensement et en confiant à des mandataires la tâche de procéder à l'analyse de la situation et à l'énoncé de recommandations dans plusieurs autres cas.

En matière de sécurité incendie, le regroupement permettra de tenir compte des risques à couvrir plutôt que de l'unité ou du service qui en assume habituellement la couverture, et favorisera une utilisation diversifiée des ressources humaines et matérielles, en faisant abstraction des limites territoriales.

Objectif numéro 7

Privilégier le recours au palier supramunicipal des municipalités régionales de comté (MRC) pour l'organisation ou la gestion de certaines fonctions reliées à la sécurité incendie.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

Quelques-uns des constats effectués par la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale conduisent le gouvernement à privilégier, pour l'exercice de certaines responsabilités ou pour l'organisation de certaines fonctions, le recours au palier supramunicipal. Il s'agit là d'une question d'efficacité administrative, en même temps que d'une préoccupation pour l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et pour une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables.

Dans un domaine connexe à celui de la sécurité incendie, rappelons que la Commission scientifique et technique, chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue en janvier 1998 (Commission Nicolet), déplorait la capacité opérationnelle limitée de plusieurs municipalités et recommandait le recours à un palier régional pour l'organisation de certaines fonctions associées à la sécurité civile.

Le bilan de l'incendie a, par ailleurs, déjà fait mention des carences observables dans plusieurs localités en matière de prévention ou en ce qui concerne la recherche des causes et des circonstances des incendies. Au chapitre de l'organisation et de la gestion des interventions de secours, il a relevé des déficiences en maints endroits, même après la conclusion d'ententes intermunicipales prévoyant les modalités de délégation de compétences, de fournitures de services ou d'entraide, ces ententes n'impliquant ordinairement qu'une coordination bilatérale entre un pôle mieux organisé et quelques municipalités satellites par exemple, et ne tenant pas nécessairement compte de tous les aspects critiques dans le déploiement des ressources d'intervention.

C'est pourquoi, quant au palier devant être sélectionné pour l'exercice, le présent objectif privilégie résolument celui des MRC. Cela tient compte du fait qu'en tant que structures supramunicipales, les MRC sont déjà implantées depuis près de trente ans et peuvent ainsi capitaliser sur des traditions bien établies de concertation politique. Sur le plan technique, plusieurs d'entre elles disposent aujourd'hui de ressources professionnelles compétentes, ce qui leur donne accès à une expertise multidisciplinaire en rapport avec les divers champs d'activité municipale ou les autres préoccupations propres à leur milieu.

Objectif numéro 8

Planifier la sécurité incendie dans le souci d'en arrimer les ressources et les organisations avec les autres structures vouées à la sécurité du public, que ce soit en matière de sécurité civile, d'organisation des secours, de services pré hospitaliers d'urgence ou de services policiers.

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, MSP, 2001

Particulièrement dans la mesure où l'on aura donné corps aux deux derniers objectifs, il deviendra opportun de s'assurer que l'organisation de la sécurité incendie sur le territoire fasse l'objet d'un arrimage harmonieux avec les autres fonctions vouées à la sécurité du public.

L'exercice de planification de la sécurité incendie devrait en effet servir à l'instauration de modes de partenariat entre les divers intervenants d'un même milieu, sur des objets comme la prévention des incendies, la recherche sur les causes et les circonstances des incendies, la réalisation d'enquêtes sur les incendies suspects, la prestation des services de secours, la planification et l'organisation de certaines mesures d'urgence, etc.

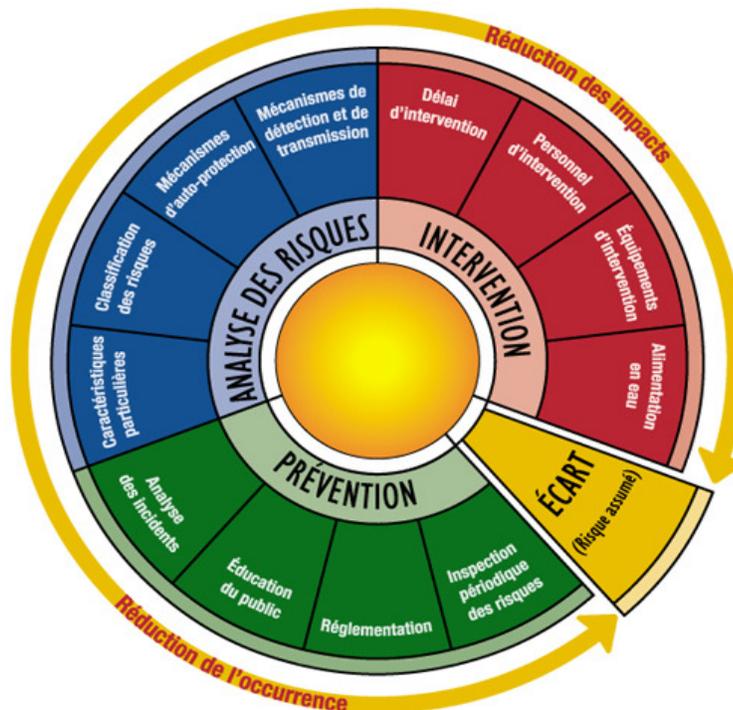
1.2 L'élaboration du schéma de couverture de risques

1.2.1 Le modèle de gestion des risques

Puisque qu'il est à la fois instrument de gestion des risques et de prise de décision pour les élus municipaux et outil de planification pour les responsables des opérations de secours, le schéma de couverture de risques représente avant tout un exercice de gestion des risques, c'est-à-dire une analyse des risques présents sur le territoire, pour prévoir des mesures de prévention propres à réduire les probabilités d'un incendie et planifier les modalités d'intervention susceptibles d'en limiter les effets néfastes lorsqu'il se déclare.

Le ministère de la Sécurité publique propose un modèle de gestion des risques d'incendie pour aider les autorités municipales à mieux comprendre leurs responsabilités en sécurité incendie et à mieux planifier leur organisation. La figure suivante en illustre le processus.

Figure 1 Modèle de gestion des risques



Source : Ministère de la sécurité publique

L'exercice exige d'abord de connaître les risques présents sur le territoire (analyse des risques). Puis, pour y faire face, prévoir des mesures de prévention qui permettront de réduire les probabilités qu'un incendie ne survienne (réduction de l'occurrence) et planifier tous les éléments de l'intervention afin de limiter les conséquences lorsque le feu se déclare (réduction de l'impact). L'écart représente le risque que les autorités municipales conviennent d'assumer dans les diverses parties de leur territoire.

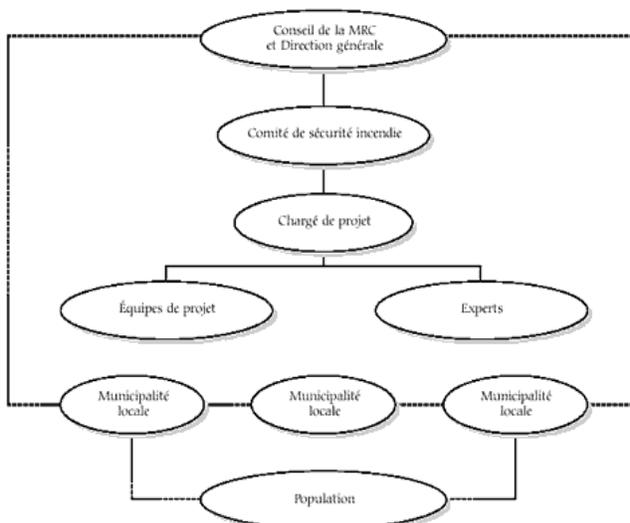
1.2.2 La structure d'encadrement de la démarche d'élaboration

En plus de se distinguer de ses activités courantes, l'élaboration d'un schéma de couverture de risques constitue pour la MRC une première activité significative dans le domaine de la sécurité incendie. L'établissement du schéma de couverture de risques est par ailleurs soumis à une triple contrainte, soit de temps, de coûts et de qualité.

Dans ce contexte, il importe d'envisager cet exercice suivant une approche et des méthodes de travail inspirées de la gestion de projets. Cet exercice en présente effectivement les principales caractéristiques, soit la complexité, la nouveauté, l'unicité et l'importance. La réalisation d'un schéma de couverture de risques suppose donc des activités d'inventaire du milieu, de collecte de données, de cartographie, de conception réglementaire, d'analyse et de simulation ainsi que de consultation publique. Bien que le schéma fasse éventuellement l'objet de modifications et soit révisé tous les cinq ans, on peut considérer par ailleurs que son établissement initial est une activité unique et non répétitive. Ces caractéristiques en font une opération d'importance pour la MRC, opération qui sollicitera régulièrement l'attention des autorités politiques et administratives. À la lumière de ces informations, la MRC doit déterminer la façon dont elle s'acquittera de sa tâche, en se dotant d'une structure d'encadrement de sa démarche de planification. Dans cette perspective, elle doit notamment tenir compte des responsabilités respectives du palier régional et des autorités locales au chapitre de la sécurité incendie ainsi que de la procédure prévue dans la loi pour l'établissement du schéma et des plans de mise en œuvre.

La figure suivante représente l'organigramme du projet de schéma proposé par le ministère de la sécurité publique et adopté par la MRC, illustrant les relations fonctionnelles entre les différents acteurs du projet.

Figure 2 Encadrement de la démarche de planification de la sécurité incendie



Source : Ministère de la sécurité publique

1.2.3 Les étapes de réalisation du schéma

L'établissement du schéma de couverture de risques est un projet comportant un certain nombre de tâches à réaliser dans les délais impartis et dans un agencement bien déterminé. Il s'agit donc d'établir le cheminement critique, soit la chaîne de tâches à réaliser tout au long de la démarche. Pour chacune des tâches, la MRC choisit des durées réalistes, autrement dit des périodes de temps qu'il est raisonnable d'envisager. La *Loi sur la sécurité incendie* précise la démarche d'élaboration du schéma et en détermine les étapes de réalisation selon l'échéancier qui suit.

Les étapes de démarrage, amorcées par le ministère de la Sécurité publique :

- Les orientations ministérielles en sécurité incendie sont publiées à la Gazette officielle du Québec (article 138)
- Au plus tard dans les 18 mois (article 176), le ministre de la Sécurité publique donne avis à l'autorité régionale (article 12)

Les étapes suivantes s'effectuent au plus tard dans les deux ans suivant l'avis du Ministre :

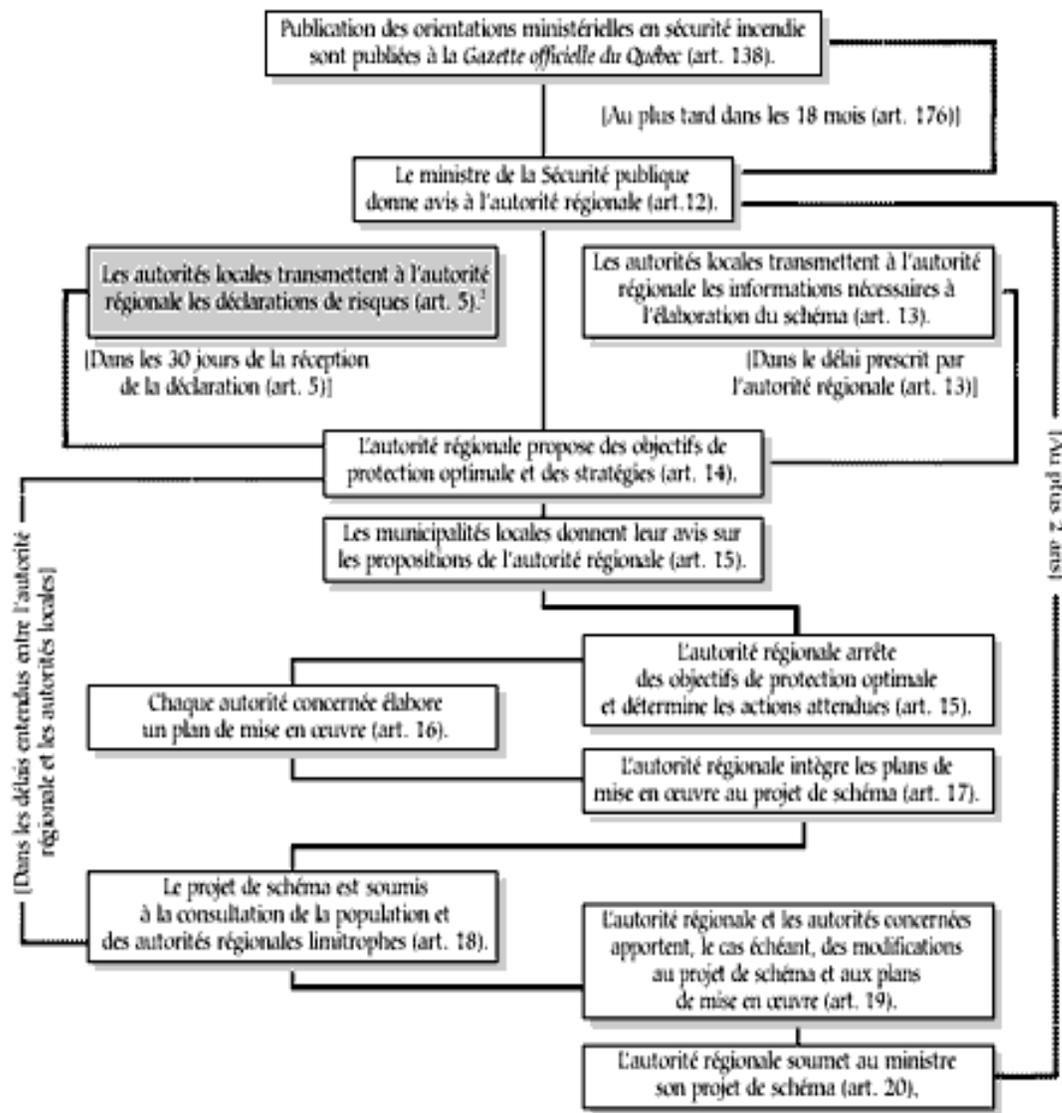
- Les autorités locales transmettent à l'autorité régionale les déclarations de risques (article 5)
- Dans le délai prescrit par l'autorité régionale, les autorités locales transmettent à l'autorité régionale les informations nécessaires à l'élaboration du schéma (article 13)
- Dans les 30 jours de la réception de la déclaration (article 5), l'autorité régionale propose des objectifs de protection optimale et des stratégies (article 14)

Les étapes suivantes s'effectuent dans les délais entendus entre l'autorité régionale et les autorités locales :

- Les municipalités locales donnent leur avis sur les propositions de l'autorité régionale (article 15)
- L'autorité régionale arrête des objectifs de protection optimale et détermine les actions attendues (article 15)
- Chaque autorité concernée élabore un plan de mise en œuvre (article 16)
- L'autorité régionale intègre les plans de mise en œuvre au projet de schéma (article 17)
- Le projet de schéma est soumis à la consultation de la population et des autorités régionales limitrophes (article 18)
- L'autorité régionale et les autorités concernées apportent, le cas échéant, des modifications au projet de schéma et aux plans de mise en œuvre (article 19)
- L'autorité régionale soumet au ministre son projet de schéma (article 20)

La figure suivante présente sous forme d'organigramme les différentes phases et l'échéancier.

Figure 3 Étapes de réalisation du schéma



Source : Ministère de la sécurité publique

1.2.4 Le contenu du schéma

Les articles 10 et 11 de la Loi sur la sécurité incendie définissent également le contenu obligatoire du schéma, qui doit comprendre :

Le recensement des mesures et des ressources municipales

Ce recensement implique également l'évaluation des mesures de protection existantes ou projetées, des ressources humaines, matérielles et financières des autorités locales ou régionales ainsi que des infrastructures, les systèmes d'alerte et de mobilisation et les sources d'approvisionnement en eau utiles pour la sécurité incendie.

L'identification et le classement des risques présents sur le territoire

Ce travail consiste à dresser un inventaire et une caractérisation des risques courants, d'effectuer le classement des risques présents sur le territoire selon la classification proposée dans les *Orientations ministérielles* et d'intégrer les risques soumis à la déclaration par certaines personnes en vertu de l'article 5 de la loi.

L'établissement du niveau de protection existant ou projeté

Cette étape de réalisation permet d'établir la proportion de la population et du parc immobilier qui est ou sera protégé en fonction du rayonnement effectif et théorique (sur route ou à vol d'oiseau) de chacune des casernes et des différents équipements spécialisés de combat. Elle permet aussi de mesurer les écarts entre les niveaux de risques observés et les niveaux de couverture.

La détermination des objectifs de protection optimale

Le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi stipule que le schéma détermine, pour chaque catégorie de risques inventoriés (faible, moyen, élevé ou très élevé) ou chaque partie du territoire, les objectifs de protection optimale contre les incendies qui peuvent être atteints compte tenu des mesures et des ressources disponibles. On retrouvera ainsi la détermination d'un niveau de protection contre l'incendie en tenant compte des paramètres continus dans les orientations ministérielles, l'énumération des ressources particulières à mobiliser et des mesures à prendre afin de satisfaire chacun des objectifs et la proposition de stratégies et des actions attendues de la part des autorités locales et régionale pour atteindre lesdits objectifs.

Tel que le prévoit l'article 11 de la loi, l'analyse des autres risques susceptibles de nécessiter l'utilisation des ressources en sécurité incendie est facultative et peut porter sur un nombre restreint de phénomènes. Toutefois, les MRC et les municipalités qui choisiront d'inclure à leur schéma et à leurs plans de mise en œuvre des dispositions relatives à ces événements pourront bénéficier, lors d'interventions de leurs services de sécurité incendie, de l'exonération de responsabilités prévue à l'article 47 de la loi.

L'intégration des actions à prendre dans les plans de mise en œuvre

Lorsque les objectifs de protection optimale sont arrêtés par la MRC pour chaque catégorie de risques, ou chaque partie du territoire, et que les actions attendues de la part de chacune des autorités sont identifiées, l'élaboration et l'adoption de plans de mise en œuvre sont nécessaires pour structurer et étaler sur une période de cinq ans le travail que les différents intervenants auront à accomplir et les investissements qui devront être consentis. Ces plans de mise en œuvre locaux et régional doivent préciser les étapes de réalisation, les ressources nécessaires, les échéanciers et les coûts impliqués pour atteindre les objectifs de protection optimale et les actions attendues.

Les actions à prendre concernant les objets importants de la sécurité incendie qui doivent être considérées sont, en matière de prévention :

- la réglementation
- l'inspection
- l'éducation du public
- l'évaluation et l'analyse des incidents

et en matière de ressources en intervention :

- les services de sécurité incendie
- les effectifs
- les casernes
- les équipements d'intervention
- l'alimentation en eau
- les systèmes d'alerte et de mobilisation

La mise en place de mécanismes de suivi des objectifs de protection optimale

Ces mécanismes consistent à mettre en place des procédures de vérification périodique et de contrôle de l'atteinte des objectifs de protection optimale. Effectivement, il importe de s'assurer que les plans de mise en oeuvre locaux et régional se concrétisent pour réunir toutes les conditions gagnantes qui devraient permettre d'améliorer le bilan en incendie de façon graduelle dans les délais prescrits par la loi, soit au plus tard deux ans après l'adoption du schéma.

1.3 Le processus d'adoption du schéma

1.3.1 La transmission du schéma au ministre

Le projet de schéma de couverture de risques en sécurité incendie de la MRC sera transmis au ministre, accompagné des documents suivants :

- L'avis de chaque municipalité locale qui a participé à son élaboration;
- Un rapport de la consultation publique de la population régionale et des MRC limitrophes, de ses résultats et, en cas de désaccord, des motifs exprimés;
- Un document indiquant les coûts approximatifs des diverses mesures qui y sont prévues, des modalités de leur financement ainsi que de leur répartition, s'il s'agit de mesures intermunicipales.

Dans les 120 jours de la réception de tous les documents, le ministre délivre à la MRC 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.

Une fois l'attestation de conformité délivrée, le schéma doit être adopté par le Conseil des maires de la MRC et entrera en vigueur le jour de la publication d'un avis à cet effet dans un journal diffusé sur le territoire, à toute autre date ultérieure qui y est prévue ou, au plus tard, le quatre-vingt-dixième jour qui suit la délivrance de l'attestation de conformité.

1.3.2 L'exonération de responsabilité

Pour faire suite à l'attestation de conformité, chaque membre d'un service de sécurité incendie ou la municipalité qui a établi le service ou qui a demandé son intervention ou son assistance bénéficie d'une exonération de toute responsabilité pour tout préjudice résultant de son intervention lors d'un incendie, d'une situation d'urgence ou d'un sinistre pour laquelle des mesures de secours obligatoires sont prévues au schéma, à moins que ce préjudice ne soit dû à sa faute intentionnelle ou à sa faute lourde.

Par contre, l'exonération de toute responsabilité ne s'applique pas dans le cas où la municipalité n'a pas adopté un plan de mise en oeuvre du schéma alors qu'elle y était tenue ou si les mesures prévues au plan applicable et liées aux actes reprochés n'ont pas été prises ou réalisées conformément à ce qui a été établi.

1.3.3 Les mises à jour éventuelles et la révision du schéma

Une fois le schéma en vigueur, il 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.

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

1.4 Résumé de la loi sur la sécurité incendie

ANNEXE 1 : Partage des responsabilités entre les acteurs

Sources des informations:

Loi sur la sécurité incendie (L.R.Q., c. S-3.4)

Orientations du ministre en matière de sécurité incendie, 2001, Ministère de la Sécurité publique (MSP)

Modèle de gestion des risques d'incendie (MSP)

Contenu et conditions d'établissement du schéma de couverture de risques (MSP)

Recensement des mesures et des ressources municipales en sécurité (MSP)