



VOIR VENIR !

Des constats et des pistes d'action
Pour assurer la sécurité
Des collectivités québécoises

VOIR VENIR !

Des constats et des pistes d'action

Pour assurer la sécurité

Des collectivités québécoises

CETTE PUBLICATION EST ÉDITÉE ET DISTRIBUÉE PAR
L'ASSOCIATION DES CHEFS EN SÉCURITÉ INCENDIE DU QUÉBEC



Association des chefs
en sécurité incendie
du Québec

Les dénominations d'individus englobent le féminin et le masculin dans le seul but d'alléger la présentation de cette publication.

Pour plus de renseignements sur cette publication s'adresser à :

Association des chefs en sécurité incendie du Québec

5, rue Dupré, Beloeil (Québec) J3G 3J7

Téléphone : 450 464-6413

administration@acsiq.qc.ca

www.acsiq.qc.ca

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-9817536-0-1 (imprimé français)



PRÉFACE

Chères voisines québécoises,
Chers voisins québécois,

C'est un privilège et un honneur de pouvoir signer la préface de ce document intitulé « Voir venir ! » Des constats et des pistes d'action pour assurer la sécurité des collectivités québécoises. Cette initiative de l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec (ACSIQ) est réalisée en partenariat avec les associations, fédérations et autres organismes qui, de près ou de loin, sont préoccupés par la préservation de la vie et des biens sur l'ensemble du territoire québécois.

Je souhaitais commencer cette missive en identifiant les lectrices et lecteurs tel qu'écrit, avec l'intention claire de remémorer à tous, que n'eût été la solidarité de vous tous lors des événements qui ont marqué à jamais l'histoire du Québec à Lac-Mégantic, seuls, nous n'aurions pas pu venir à bout du drame qui nous touchait. À la lecture de ce document, il m'est apparu évident que la portée de celui-ci touchait l'ensemble des collectivités québécoises. Et qu'avec les pistes de solutions évoquées, la réalisation de ces dernières ferait du Québec un endroit où la préparation et la mise en œuvre des moyens appropriés, en cas de sinistres, serait plus sécuritaire pour le plus grand bien de nos collectivités.

Le document « Voir venir ! » de l'ACSIQ se révélera dans le temps comme un passage du flambeau, d'une génération de leaders à une autre, souhaitant poursuivre le travail inlassable nécessaire à l'évolution des meilleures pratiques. Assurant ainsi aux Québécoises et Québécois que quoiqu'il advienne, la préparation des ressources dédiées à sa protection est à la fine pointe et que la mise en œuvre des forces vives permettra de contrôler ces situations. « Voir venir ! » une assise permettant un retour à la quiétude le plus efficacement possible.

Je vous souhaite à toutes et tous, une très bonne lecture.

Colette Roy Laroche



MOT DU PRÉSIDENT

A lors que l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec (ACSIQ) célèbre ses 50 ans, j'ai souhaité qu'elle fasse le point sur la contribution de ses membres à la sécurité des Québécoises et des Québécois et qu'elle dégage, dans l'environnement, les perspectives de toute nature et les tendances les plus à même de conditionner ce niveau de sécurité dans l'avenir. Assisté d'un comité de «Sages», le comité de gouvernance de l'ACSIQ, à qui cette responsabilité a été confiée, a donc établi un bilan de la réforme de la sécurité incendie entreprise au début des années 2000 et a porté une réflexion sur les suites à accorder à cet exercice.

Il est d'abord ressorti que la mise en œuvre de la *Loi sur la sécurité incendie* a été déterminante pour l'évolution des services de sécurité incendie et, par conséquent, pour la sécurité des citoyens face à l'incendie. Après avoir longtemps constitué une sorte de fatalité que plusieurs citoyens et municipalités acceptaient avec une certaine résignation, l'incendie est devenu au cours des dernières décennies un phénomène sur lequel il est possible d'exercer quelques formes efficaces de contrôle. L'établissement de schémas de couverture de risques a démontré que l'on peut, d'abord par des mesures appropriées de prévention, mais aussi par une planification judicieuse des secours, réduire sensiblement les préjudices attribuables à ce fléau.

Mais il est également apparu que certains enjeux ne seront pas moins décisifs, au cours des prochaines années, si l'on veut répondre aux nouvelles attentes de la population en matière de sécurité. Alors que le nombre d'incendie est bel et bien en diminution dans plusieurs grandes agglomérations, il continue de représenter un défi dans les régions où l'habitat demeure dispersé; d'autres phénomènes ou activités constituent des menaces non moins sérieuses à la protection des personnes et des biens; les tendances démographiques créent

de nouvelles vulnérabilités là où l'on pensait être en maîtrise de la situation; l'efficacité des mesures de prévention et de l'organisation des secours ne semble pouvoir être atteinte qu'au prix d'une plus grande professionnalisation des intervenants; la présence de services de sécurité incendie sur l'ensemble du territoire québécois permet à ceux-ci d'assumer d'autres responsabilités pour leur collectivité.

D'où le titre de la présente publication « Voir venir! ». Au-delà du seul bilan de la réalisation des objectifs proposés en 2000 avec la réforme sur la sécurité incendie, il faut en effet savoir anticiper sur l'avenir et ainsi tenir compte des conditions sociodémographiques qui prévaudront dans les dix, quinze ou vingt prochaines années. Ce faisant, l'on s'aperçoit d'ores et déjà qu'on ne peut plus parler que de sécurité incendie mais qu'il faut dorénavant considérer plus largement les attentes et les besoins de sécurité de la population, soit à l'égard des autres risques pour l'intégrité physique des personnes et la sauvegarde de leurs biens.

Pour les corps publics – ministères et organismes gouvernementaux, municipalités – soucieux d'efficience et de contrôle des coûts, je crois que ces perspectives méritent d'être étudiées de très près. Compte tenu de nos vulnérabilités et de l'importance des enjeux en présence et des défis qui se profilent pour l'avenir, il y a en effet une certaine forme d'urgence à entreprendre des actions à court terme et à se donner une idée commune et partagée de leur destination finale. En présentant ici sa vision des choses, l'ACSIQ souhaite offrir sa longue expérience en sécurité et sa contribution à cet exercice. Elle estime que, même s'ils ont pu être mitigés sur certains aspects de la sécurité incendie, les résultats de la réforme à ce sujet, particulièrement en termes de sécurité des citoyens et de rendement des services municipaux, sont porteurs d'enseignements qu'il est essentiel de considérer dans la recherche d'une plus grande efficience des organisations et d'une meilleure résilience de la population face à toutes les situations mettant en péril la sécurité ou l'intégrité physique des personnes.

En tant que président, je tiens à remercier personnellement ceux et celles qui, au sein de l'ACSIQ ou parmi ses partenaires, ont participé à cet important exercice. Je tiens surtout à assurer ces derniers, tant dans le milieu municipal qu'au gouvernement du Québec, de la ferveur de l'ACSIQ à rechercher les meilleurs modèles et actions capables d'améliorer la sécurité des Québécoises et des Québécois.



Le président de l'ACSIQ

Sylvain Dufresne

SOMMAIRE

P rès de vingt ans après les premiers constats et réflexions ayant conduit à la réforme de la sécurité incendie, l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec (ACSIQ) estime le temps venu de faire le point sur ses principaux résultats afin de dégager les conditions de réussite et les facteurs d'échecs des diverses initiatives auxquelles cette réforme a donné lieu. L'ACSIQ croit également opportun d'identifier les nouveaux enjeux et défis qui se posent à la société québécoise en matière de sécurité incendie et d'organisation des secours d'urgence, de manière à élaborer une vision d'avenir sur l'amélioration de la sécurité des collectivités au Québec.

QUELQUES CONSTATS SUR LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ INCENDIE

Une réforme qui, par l'amélioration de la prévention et de l'organisation des moyens de secours, a permis de rehausser la sécurité des citoyens face à l'incendie et à d'autres risques

La consultation des données historiques sur l'incendie depuis le milieu des années 1990 permet de conclure à une amélioration notable de la sécurité des citoyens face à ce phénomène. Qu'il s'agisse de la fréquence des incendies, du taux de mortalité lié aux incendies de bâtiments ou des pertes matérielles consécutives à ces événements, le bilan québécois à ce chapitre a connu un redressement important par rapport à la situation observée au cours des vingt années précédant la prise de conscience ayant conduit à l'adoption, par le gouvernement, de la *Loi sur la sécurité incendie*, et à l'établissement, par les municipalités, de schémas de couverture de risques.

Or, si le Québec a assisté, au cours de ces années, à une nette diminution de sa vulnérabilité face au phénomène d'incendie, c'est que les activités de prévention et l'organisation des secours ont connu un formidable essor. C'était d'ailleurs un objectif de la réforme de miser d'abord sur les mesures de prévention et d'améliorer, dans tous les milieux, l'organisation des secours dans plusieurs de ses aspects : planification, formation des intervenants, mobilisation et procédures opérationnelles, équipements et infrastructures, etc.

UNE RÉFORME QUI, POUR DIVERSES RAISONS, S'EST ESSOUFLÉE AU FIL DU TEMPS

Mais tout aussi positif que puisse paraître son bilan, on constate que la réforme de la sécurité incendie s'est malheureusement essouffée au fil du temps; certains de ses repères fondamentaux semblent avoir été oubliés par plusieurs intervenants et quelques-uns de

ses aspects déterminants ont malheureusement été laissés de côté. Par conséquent, le niveau de sécurité de plusieurs collectivités au Québec est loin d'être optimal, tant en ce qui a trait aux ressources et aux équipements qui leur seraient accessibles qu'aux sommes d'argent investies par les administrations gouvernementales et municipales concernées. Dans quelques-uns de ces milieux, l'exercice des schémas de couverture de risques aura donc tout au plus permis de créer un faux sentiment de sécurité chez les élus et les citoyens. À l'échelle des organisations gouvernementales responsables de l'un ou l'autre des aspects de la sécurité incendie, on continue aussi d'observer des pertes d'énergie et des duplications coûteuses pendant que certaines ressources demeurent sous-utilisées.

Suivant la lecture qu'en effectue l'ACSIQ, les résultats mitigés de la réforme de la sécurité incendie dans ses divers aspects tiennent à un ensemble de facteurs. Il faut d'abord reconnaître que l'on était confronté, au départ, à un certain nombre de difficultés objectives : la structure démographique, l'habitat dispersé et les moyens limités de plusieurs régions; l'approche innovatrice préconisée par la Loi et le manque d'autorité des institutions régionales à qui celles-ci confiaient d'importantes responsabilités; la co-occurrence, au début des années 2000, de l'exercice de planification en sécurité incendie, de la réforme de la carte policière et du contexte des fusions municipales, particulièrement dans les grands centres.

On a cependant assisté, à partir du milieu de la décennie 2000-2010, à un désengagement graduel du MSP en matière de sécurité incendie. Ce phénomène s'est d'abord traduit par un effritement du leadership et des activités de soutien que le Ministère exerçait tout naturellement sur ces questions, d'abord auprès des autres ministères ou organismes gouvernementaux, ensuite auprès des élus municipaux, et enfin auprès du milieu (gestionnaires, préventionnistes et pompiers). Ce désengagement s'est surtout fait sentir dans la dépréciation de plus en plus marquée du contenu des schémas de couverture de risques. Rétrospectivement, il est en effet aisé de constater la variabilité, dans le temps, des conditions d'attestation de conformité des schémas.

En dépit du bilan et des nouveaux instruments offerts par la Loi aux principaux acteurs municipaux engagés dans le processus décisionnel (élus, directeurs généraux, gestionnaires de services de sécurité incendie) afin qu'ils puissent agir efficacement sur la situation, une certaine forme de déresponsabilisation ou de fatalisme face à l'incendie semble s'être poursuivie à plusieurs endroits, s'appuyant dorénavant sur l'entretien de quelques mythes, dont celui des coûts élevés de la mise en œuvre des schémas de couverture de risques. Or, à l'analyse, il appert que l'augmentation annuelle moyenne des coûts de la sécurité incendie est demeurée en-deçà de la moyenne d'augmentation des charges totales des municipalités.

Il convient par ailleurs de reconnaître que plusieurs représentants du milieu même de la sécurité incendie, tant chez les directeurs que chez les pompiers, n'ont pas adhéré entièrement aux changements proposés ou, par certaines de leurs attitudes, en ont freiné la réalisation.

DES PISTES D'ACTION POUR ASSURER LA SÉCURITÉ DES COLLECTIVITÉS

Une réforme à poursuivre et à élargir

Ne serait-ce qu'en raison du caractère inachevé de certains de ses aspects fondamentaux, cette réforme mérite, selon l'ACSIQ, d'être poursuivie en y insufflant une nouvelle énergie. Elle doit, ce faisant, tenir compte de changements survenus ou prévisibles, tant dans le tissu sociodémographique du Québec que dans l'environnement politique et administratif des municipalités responsables d'assurer la sécurité de leurs citoyens. Parmi ces changements, les résultats atteints jusqu'à maintenant ainsi que de récentes orientations gouvernementales en matière de gouvernance et de sécurité des collectivités sont évidemment à prendre en considération comme autant d'acquis à réinvestir ou d'opportunités à saisir pour bâtir l'avenir. Cela dit, deux conditions apparaissent incontournables si l'on souhaite améliorer la résilience de la population face à divers aléas : la diversification des activités et la professionnalisation des organisations responsables de la sécurité d'une part, et le retour aux paramètres et aux principes de base de la gestion intégrée des risques et de l'organisation efficiente des secours d'autre part.

DES PISTES D'ACTION POUR UNE GESTION PLUS GLOBALE ET MIEUX INTÉGRÉE DES RISQUES

Selon l'ACSIQ, les enjeux de sécurité auxquels la société québécoise sera certainement confrontée au cours des quinze à vingt prochaines années militent ni plus ni moins pour le développement sans tarder d'une nouvelle approche plus globale et infiniment mieux intégrée :

- 1.** de l'action et des mesures de tous les corps publics contribuant à prévenir les situations dangereuses et les menaces à l'intégrité physique des personnes;
- 2.** des ressources et des moyens déployés, tant par les agences gouvernementales que par les municipalités, pour y faire face lorsque ces situations se présentent.

EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

L'ACSIQ propose que soit instaurée une véritable gouvernance de la sécurité au Québec afin d'assurer la sécurité des collectivités face à l'ensemble des risques de la vie courante

(incendie, accident de la route, événements nécessitant des services ambulanciers, déversement de matières dangereuses, naufrage, inondation, etc.). Cela nécessite :

- de mettre à jour, au besoin, le cadre législatif et réglementaire relatif à la gestion des risques (incendie, catastrophes, autres risques susceptibles de requérir les services préhospitaliers d'urgence), ainsi que les *Orientations ministérielles*, particulièrement dans leurs dimensions de la prévention et de l'organisation des secours;
- d'engager le gouvernement et tous les partenaires concernés dans une réflexion stratégique quant aux effets du vieillissement de la population sur les besoins en matière de prévention des risques à la sécurité physique ainsi que sur l'organisation des secours d'urgence;
- d'attendre du ministère de la Sécurité publique qu'il exerce un véritable leadership et assure l'encadrement des divers partenaires concernés sur toutes les questions relatives à la sécurité.

EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

Dans ce domaine, l'ACSIQ recommande tout d'abord que le gouvernement donne suite dès que possible aux récentes propositions de la RBQ en modifiant la *Loi sur le bâtiment* en vue d'une rationalisation de la réglementation en construction et en sécurité des bâtiments. Il y aurait lieu, par ailleurs, que le MSP précise les divers aspects de la prévention abordés dans les *Orientations ministérielles* en sécurité incendie et, dans la perspective d'un élargissement de la portée des schémas de couverture de risques, y intègre des prescriptions visant à encadrer la participation des services municipaux de sécurité incendie dans la prévention des catastrophes et la préparation municipale à l'égard de celles-ci.

EN MATIÈRE D'ORGANISATION DES SECOURS

L'ACSIQ estime qu'il y a lieu d'assurer la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de services municipaux chargés de l'organisation globale des secours à la population pour tous les risques de la vie courante (incendie, accident de la route, événements nécessitant des services préhospitaliers d'urgence, déversement de matières dangereuses, naufrage, inondation, etc.). La première étape en ce sens devrait consister à étendre le service de premiers répondants partout là où le rapport coûts/bénéfices est avantageux, en en assurant un financement adéquat.

Dans cette perspective, l'ACSIQ est d'avis qu'une réflexion sur l'organisation des services préhospitaliers d'urgence devrait être engagée rapidement et que l'on devrait promouvoir auprès des femmes et des minorités visibles les métiers associés à la sécurité (pompier, premier répondant, préventionniste, secouriste, etc.). Elle propose de plus l'intégration éventuelle,

à l'issue de projets pilotes, des services ambulanciers au sein d'organisations municipales dédiées aux services préhospitaliers d'urgence.

Il devrait également être envisagé d'instaurer, à l'échelle de chaque région administrative, un mécanisme d'évaluation des risques requérant des services spécialisés de secours (interventions en présence de matières dangereuses, interventions en hauteur; etc.) de manière à en planifier l'organisation selon une approche d'optimisation de l'utilisation des ressources (municipales et autres).

EN MATIÈRE DE FORMATION DES INTERVENANTS

L'ACSIQ estime nécessaire de s'assurer qu'une offre de formation véritablement coordonnée réponde aux caractéristiques de la nouvelle approche organisationnelle et aux besoins contemporains du milieu de la sécurité. Il semble impératif, en ce sens, de regrouper sous la seule autorité de l'École nationale des pompiers du Québec la responsabilité de coordonner l'offre de formation en sécurité, incluant la formation en prévention, en assurant à celle-ci les moyens dont elle a besoin pour réaliser sa mission.

Sur le plan des exigences de formation, il y aurait lieu de réviser la réglementation afin, notamment, de déterminer les compétences minimales en sécurité incendie et pour les interventions spécialisées sur chacun des autres risques, de manière à imposer partout le même niveau minimal de formation en sécurité incendie, de fixer des exigences de formation pour les autres risques et de déterminer des exigences de formation pour les gestionnaires en sécurité.

NOS RECOMMANDATIONS POUR LE COURT TERME

La prise en compte et, éventuellement, la réalisation des pistes d'action qui précèdent commandent, à court terme, la mise en place de certaines conditions. Selon l'ACSIQ, ces conditions sont au nombre de trois :

- l'expression d'un leadership renouvelé en matière de sécurité, par l'institution d'un Commissaire à la sécurité des citoyens;
- la mise en place, à court terme, d'une table de concertation représentative des diverses parties prenantes, ayant pour mandat d'analyser les présentes propositions, d'établir un plan d'action définitif, d'en planifier la mise en œuvre et de proposer un échéancier;
- l'ajustement du cadre législatif et réglementaire régissant la sécurité civile, la sécurité incendie et les services préhospitaliers d'urgence afin de refléter les nouveaux objectifs de sécurité et préciser les responsabilités respectives des divers intervenants.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	iii
Mot du président	v
Sommaire	vii
Table des matières	xii
Liste des figures et des tableaux	xv
Liste des acronymes et des sigles utilisés	xvi
L'importance de « Voir venir ! »	xviii
Introduction	2
Quelques constats sur la réforme de la sécurité incendie	
1. Une réforme nécessaire qui a permis d'améliorer la sécurité des citoyens face à l'incendie	4
1.1. Les décès attribuables à l'incendie	
1.2. Les incendies	
1.3. Les pertes matérielles dues à l'incendie	
1.4. Les conclusions à tirer	
2. Une réforme qui a contribué à l'amélioration de la prévention et de l'organisation des secours face à l'incendie et à d'autres risques	12
2.1. Les schémas de couverture de risques	
2.2. La prévention des incendies	
2.3. L'organisation des moyens de secours	
2.4. La formation du personnel municipal en sécurité incendie	

3. Une réforme qui s’est hélas essoufflée au fil du temps	22
3.1. Des repères oubliés, tant sur la priorité à accorder à la prévention que sur l’organisation optimale des secours	
3.2. Des aspects déterminants négligés ou laissés de côté	
<hr/>	
4. Une situation dont la responsabilité est partagée	34
4.1. Des difficultés objectives	
4.2. Un désengagement graduel du MSP et du gouvernement	
4.3. La résistance et les réticences de certains acteurs	
<hr/>	
Des pistes d’action pour assurer la sécurité des collectivités	
5. Une réforme à poursuivre et à élargir	44
5.1. Un nouveau contexte	
5.2. Des acquis à réinvestir et des occasions à saisir	
5.3. Un milieu à professionnaliser	
5.4. L’importance de revenir à la base	
<hr/>	
6. Des pistes d’action pour une gestion plus globale et mieux intégrée des risques	64
6.1. En matière de gouvernance	
6.2. En matière d’organisation des secours	
6.3. En matière de prévention	
6.4. En matière de formation des intervenants	
<hr/>	
7. Nos recommandations pour le court terme	74
7.1. Un leadership renouvelé, incarné par un Commissaire à la sécurité des citoyens	
7.2. L’adhésion de toutes les parties prenantes	
7.3. Un cadre législatif et réglementaire adapté	
<hr/>	
Conclusion	78
<hr/>	
Bibliographie	79
<hr/>	
Annexe : La sécurité au fil du temps	86



LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX

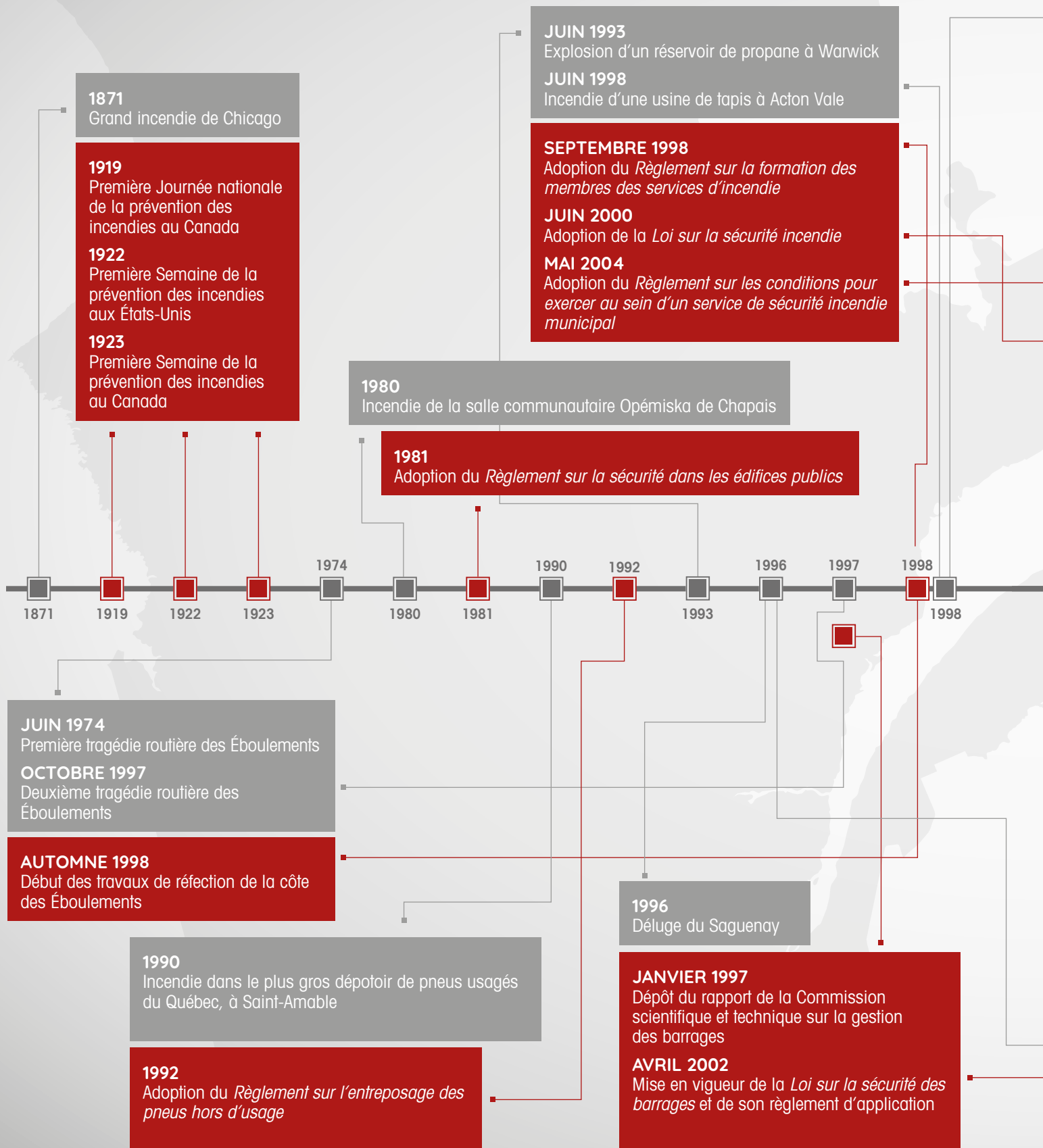
Figure 1	Évolution du nombre de décès accidentels causés par l'incendie, Québec, 1998 à 2013	5
Tableau 1	Taux de mortalité par 100 000 habitants lié aux incendies de bâtiments, par groupe d'âge, Québec, 2009 à 2013	6
Tableau 2	Incendies et pertes matérielles dans les incendies selon la cause, Québec, 1992-1997	8
Tableau 3	Activités de surveillance de la réglementation en sécurité réalisées par les municipalités et les MRC (en % des répondants), 2015	15
Tableau 4	Nombre et proportion des services de sécurité incendie assurant d'autres secours, Québec, 2013	17
Tableau 5	Certificats de qualification professionnelle émis par l'École nationale des pompiers du Québec, par domaine de qualification, 2004 à 2016	18
Tableau 6	Coûts moyens des services municipaux en sécurité incendie pour les municipalités locales, par strates de population, Québec, 2013	40
Tableau 7	Répartition de la population par groupe d'âge et âge moyen selon la taille de la municipalité, Québec, 1 ^{er} juillet 1977	46

LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES UTILISÉS

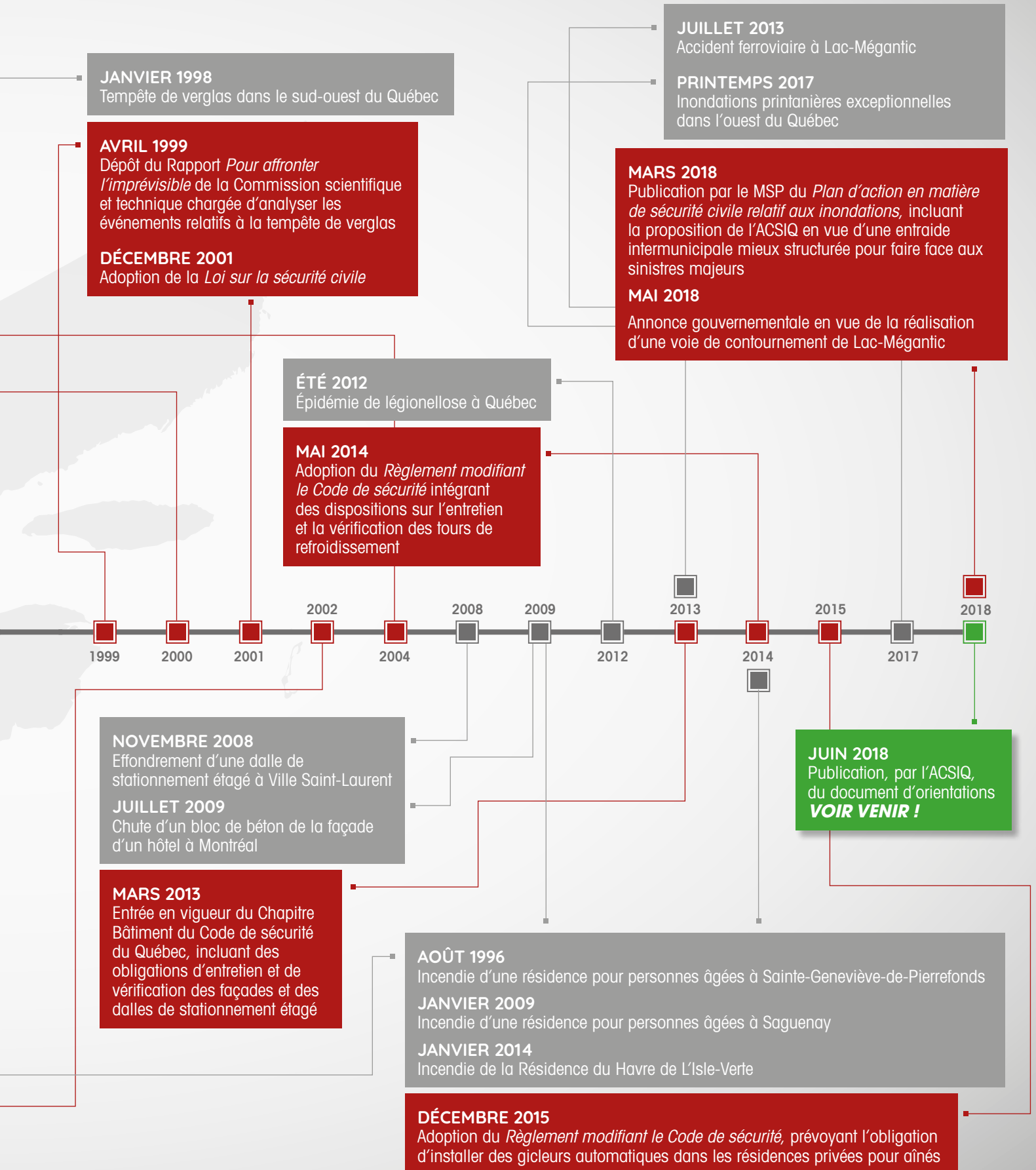
ACCP	Association canadienne des chefs de pompiers
ACSIQ	Association des chefs en sécurité incendie du Québec
BAC	Bureau d'assurance du Canada
CBCS	Chapitre Bâtiment du Code de sécurité
CCDPCI	Conseil canadien des directeurs provinciaux et des commissaires des incendies
CCSJ	Centre canadien de la statistique juridique
CISS	Centre intégré de santé et services sociaux
CNB	Code national du bâtiment
CNESST	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
CNPI	Code national de prévention des incendies
DEP	Diplôme d'études professionnelles
DGAG	Desjardins Groupe d'assurances générales
ENAP	École nationale d'administration publique
EENPQ	École nationale des pompiers du Québec
FQM	Fédération québécoise des municipalités
IPIQ	Institut de protection contre les incendies du Québec
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
MMQ	Mutuelle des municipalités du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
NFPA	National Fire Protection Association
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
RFU	Richesse foncière uniformisée
RPA	Résidence privée pour aînés
SIM	Service de sécurité incendie de Montréal
SPU	Services préhospitaliers d'urgence

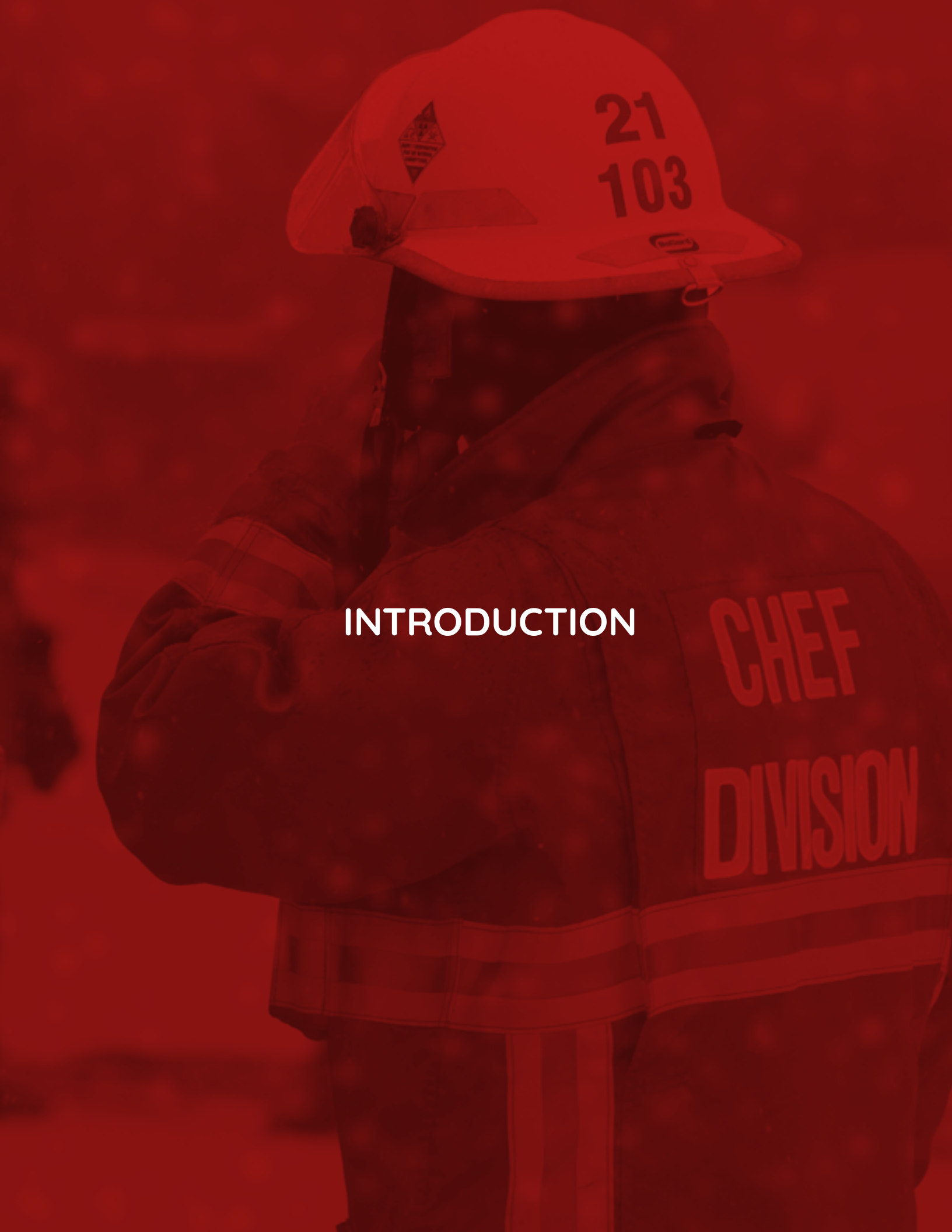
L'importance de « Voir venir ! »

L'histoire nous démontre qu'en éternels optimistes, nous tenons rarement comme probable la survenance d'événements tragiques, et ce, malgré le fait que toutes les conditions se trouvent souvent réunies sous nos yeux pour que ceux-ci se manifestent. Résultat : les principales mesures visant à prévenir les incendies et les catastrophes ont, presque de tout temps, été prises à la suite d'événements tragiques, parfois très coûteux en vies humaines.



Il convient désormais d'agir en amont de tels événements, c'est-à-dire d'identifier les risques dont il y a lieu de se prémunir, d'en anticiper les conséquences et de prendre les mesures propres à les éviter ou à en atténuer les effets. Il faut, en quelque sorte, mieux voir venir!





INTRODUCTION

INTRODUCTION

Au tournant de l'année 2000, après avoir pris la mesure du phénomène de l'incendie au Québec et des difficultés vécues par les organisations chargées de le prévenir et de le combattre, le gouvernement proposait une réforme de la législation, des institutions et de l'organisation de la sécurité incendie au Québec. Cette réforme prévoyait notamment que l'organisation de la sécurité incendie serait dorénavant planifiée à l'échelle régionale afin de mieux recenser les risques à couvrir et les ressources disponibles pour les prévenir ou y faire face. Elle comportait également la création de l'École nationale des pompiers du Québec, ayant pour mission de veiller à la pertinence, à la qualité et à la cohérence de la formation professionnelle des pompiers et des autres membres du personnel municipal travaillant en sécurité incendie.

Amorcée au lendemain de l'adoption de la *Loi sur la sécurité incendie* (chapitre S-3.4) et de la publication des *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie*, cette réforme a donné lieu depuis 2001 à l'établissement d'un schéma de couverture de risques à l'échelle de chacune des 103 autorités régionales et a entraîné de nombreux et importants changements, particulièrement en ce qui concerne la prévention des incendies, l'organisation des secours et l'intervention des pompiers. Elle a été suivie, notamment, de l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile* (chapitre S-2.3) en décembre 2001, de la *Loi sur les services préhospitaliers d'urgence* (chapitre S-6.2) en 2002, du *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal* en mai 2004 (chapitre S-3.4 r.1) ainsi que du *Règlement sur les normes, les spécifications et les critères de qualité applicables aux centres d'urgence 911 et à certains centres secondaires d'appels d'urgence* (chapitre S-2.3, r.2) en 2010.

Près de vingt ans après les premiers constats et réflexions ayant conduit à cette importante réforme, l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec (ACSIQ) estime le temps venu de faire le point sur ses principaux résultats afin de dégager les conditions de réussite et les facteurs d'échecs des diverses initiatives auxquelles elle a donné lieu dans les différentes dimensions de la sécurité incendie. L'ACSIQ croit également opportun d'identifier les nouveaux enjeux et défis qui se posent à la société québécoise en matière de sécurité incendie et d'organisation des secours d'urgence, de manière à élaborer une vision d'avenir quant à l'amélioration de la sécurité des collectivités au Québec.

À la lumière des acquis de cette réforme, mais en considérant surtout les perspectives démographiques de plusieurs régions du Québec et les attentes de la population en matière de sécurité, l'ACSIQ est d'avis qu'il est temps de se tourner vers un nouveau paradigme organisationnel qui, en plus de l'incendie, se préoccupera de la prévention et des interventions contre un ensemble de risques à la sécurité des citoyens. Elle propose donc les grandes lignes d'une nouvelle approche, plus globale et infiniment mieux intégrée, de l'action de tous les corps publics concernés, tant au sein du gouvernement québécois que dans le milieu municipal, en vue de prévenir les situations dangereuses et les menaces à l'intégrité physique des personnes ou d'y faire face lorsque ces situations se présentent.

A firefighter in full gear, including a helmet and reflective stripes on the jacket, is seen from the back, talking to a woman and a child. The scene is set in a red-tinted environment, possibly a fire station or a training area. The firefighter is on the left, the woman is on the right, and the child is in the center, facing the firefighter. The text is overlaid in the center of the image.

**UNE RÉFORME NÉCESSAIRE
QUI A PERMIS D'AMÉLIORER
LA SÉCURITÉ DES CITOYENS
FACE À L'INCENDIE**

1

UNE RÉFORME NÉCESSAIRE QUI A PERMIS D'AMÉLIORER LA SÉCURITÉ DES CITOYENS FACE À L'INCENDIE

Proposant les grands paramètres de la réforme qui allait suivre, l'énoncé d'orientations publié en juin 1999 par le ministre de la Sécurité publique¹ expose les problèmes et les enjeux auxquels est confronté le Québec de l'époque en matière de sécurité incendie :

- des préjudices considérables attribuables à l'incendie, nettement plus élevés que dans les autres administrations nord-américaines;
- une importante disparité entre les municipalités dans l'organisation des services de sécurité incendie;
- des responsabilités municipales en sécurité incendie mal comprises et généralement peu assumées;
- un secteur sous-financé, en raison de la fragmentation des organismes municipaux ou gouvernementaux qui y participent;
- des effectifs aux qualifications insuffisantes;
- des conséquences néfastes, particulièrement sur le coût des primes d'assurance de dommages et sur la responsabilité civile des municipalités;
- des systèmes d'information et des mécanismes d'enquête limités.

Quelque quinze ans après le début de la mise en place des nouvelles conditions édictées par la *Loi sur la sécurité incendie*, qu'en est-il de chacun de ces phénomènes et, plus particulièrement, de l'enjeu central de la sécurité de la population face à l'incendie?

Même si le principal objectif énoncé dans le document précité n'a pas été atteint – rappelons qu'il consistait dans « *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*² » –, force est de constater une nette amélioration du niveau de sécurité des citoyens face à l'incendie. Cette amélioration est observable tant

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Feu vert 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, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, juin 1999, 27 pages.

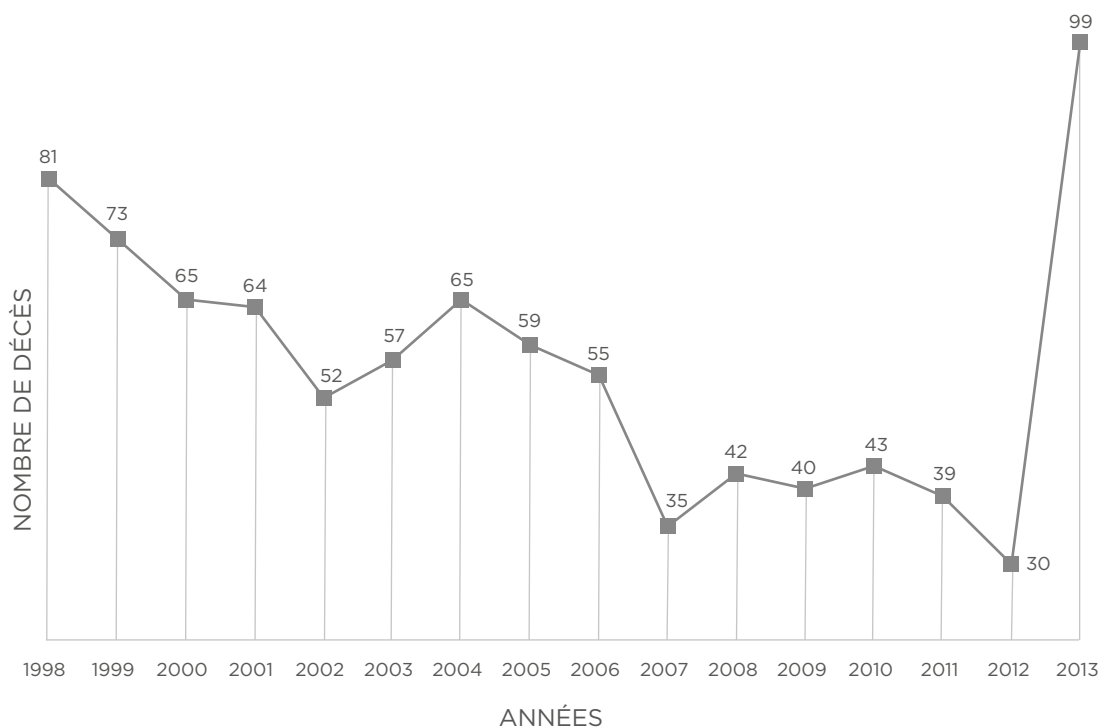
² *Ibid.*, p. 20.

dans une diminution constante du nombre de décès attribuables à des incendies que dans la baisse généralisée du nombre d'incendies de bâtiments et des pertes matérielles qui y sont associées.

1.1. LES DÉCÈS ATTRIBUABLES À L'INCENDIE

Ainsi, alors qu'il était de 81 en 1997 et de plus de 100 quelques années plus tôt, le nombre de décès attribuables à l'incendie a continuellement baissé pour atteindre un plancher historique de 30 décès en 2012. Certes, les catastrophes de Lac-Mégantic en 2013 (47 décès) et de L'Isle-Verte en 2014 (32 décès) ont fait bondir ce chiffre, mais en faisant exception de ces événements singuliers, la tendance générale paraît extrêmement positive.

Figure 1 : Évolution du nombre de décès accidentels causés par l'incendie, Québec, 1998 à 2013



C'est ce qui fait que le taux de mortalité liée aux incendies de bâtiments, exprimé par tranche de 100 000 habitants, est passé de 0,78 décès en 2005 à 0,37 en 2012. Fruit des efforts de promotion de l'avertisseur de fumée à partir des années 1980, le taux québécois était de 1,1 décès par 100 000 habitants entre 1992 et 1996 et se comparait déjà avantageusement au taux affiché par l'Ontario (1,2) ou par le reste du Canada (1,5) pour la même période.

Un fait important mérite cependant d'être souligné lorsqu'il s'agit d'exprimer le nombre de décès attribuables à l'incendie : on constate tristement que la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus victimes de l'incendie demeure largement supérieure à la représentation de ce groupe d'âge dans la société. En 2013 par exemple, les aînés comptaient pour 23 % des victimes d'incendie alors qu'ils ne représentaient que 17 % de la population. Comme le Québec assiste actuellement à un vieillissement notable de sa population, lequel s'accroîtra au cours des prochaines décennies, ce phénomène devra être pris en compte dans le choix des mesures de prévention à mettre en œuvre pour l'avenir.

Tableau 1 : Taux de mortalité par 100 000 habitants lié aux incendies de bâtiments, par groupe d'âge, Québec, 2009 à 2013³

Groupe d'âge	2009	2010	2011	2012	2013
0-17 ans	0,20	0,13	0,26	0,00	0,33
18-64 ans	0,43	0,48	0,54	0,34	1,34
65 ans et +	1,28	1,32	0,56	0,92	1,64
Ensemble de la population	0,51	0,54	0,49	0,37	1,21

1.2. LES INCENDIES

Selon les données compilées par le ministère de la Sécurité publique (MSP)⁴, le nombre d'incendies de toutes catégories est également à la baisse, passant de près de 22 000 incendies en 2010 à moins de 16 000 en 2014. Il s'agirait là d'une diminution de plus de 27 % depuis le début de la mise en œuvre de la majorité des schémas de couverture de risques⁵. Le taux d'incendies par 1000 habitants serait donc passé de 2,77 en 2010 à 1,94 en 2014. Comparativement, pour la période de 2010 à 2013, ce taux a varié entre 1,4 et 1,8 en Ontario, et entre 1,2 et 1,8 en Alberta.

Alors qu'il était de 118 en 1995, le taux d'incendies de bâtiments par 100 000 habitants a, quant à lui, chuté à 87,7 en 2013. Dans la mesure où les données sont effectivement comparables, la baisse du nombre d'incendies de bâtiments serait de l'ordre de 16 % entre 1997 (8493 incendies de bâtiments) et 2013. Ajoutons que, bien que les incendies surviennent en majorité dans des bâtiments représentant un risque faible (44,2 % des cas en 2014), près d'un incendie sur trois touche un édifice à risque élevé (20,5 %) ou très élevé

³ Tableau tiré du document suivant : MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2014*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2016, page 23.

⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁵ Il faut cependant utiliser cette donnée avec circonspection, une partie de cette diminution pouvant être attribuée à des changements de méthodologie dans la compilation des statistiques par les municipalités et le Ministère. Cette réserve vaut d'ailleurs pour l'ensemble des statistiques mentionnées dans cette section : au-delà des chiffres utilisés et dont l'ACSIQ ne peut confirmer l'exactitude tant pour la période précédant la réforme que pour les années plus récentes, il faut plutôt considérer les tendances générales qui s'en dégagent.

(12,3 %). Or, il faut tenir compte que, dans ces deux dernières catégories de bâtiments, la diminution de la fréquence des incendies s'accompagne en général non seulement d'une baisse importante de pertes matérielles, mais également d'une incidence positive sur le maintien d'emplois et d'activités qui, dans certains milieux, peuvent se révéler critiques pour l'économie. Il pourrait en outre être démontré que la diminution sensible du nombre d'incendies a contribué avantageusement à la réduction de l'empreinte carbone du Québec⁶ et ainsi participé à l'atteinte des engagements gouvernementaux en matière de lutte aux changements climatiques.

1.3. LES PERTES MATÉRIELLES DUES À L'INCENDIE

Entre 1992 et 1996, les pertes matérielles par habitant attribuables à l'incendie s'établissaient à 51,38 \$ en 1996, ce qui représente 72,57 \$ en dollars constants de 2014. Ce chiffre était le plus élevé au Canada pour la même période, les pertes matérielles par habitant atteignant 33,52 \$ pour l'Ontario, comparativement à 38,85 \$ pour le Canada sans le Québec.

Or, les pertes matérielles par Québécois s'établissait à 57,48 \$ en 2010 et à 53,51 \$ en 2014 (en dollars constants de 2014). Si l'on fait exception du coût de 70,78 \$ atteint en 2013 à cause du déraillement ferroviaire de Lac-Mégantic (150 millions de dollars de pertes matérielles extérieures), il convient donc d'observer une tendance marquée à la baisse depuis le début des années 2000, et plus particulièrement depuis 2005. Bien que l'écart avec l'Ontario se soit refermé depuis la période de 1992 à 1996, les pertes matérielles par habitant dues aux incendies de bâtiments affichées entre 2010 et 2013 par le Québec (de 49 \$ à 58 \$) demeurent toutefois plus élevées que celles de l'Ontario (de 39 \$ à 47 \$). L'objectif projeté d'un coût par habitant équivalent à celui de l'Ontario après dix ans ne serait donc pas atteint.

La façon de comptabiliser et de ventiler les données sur les causes des incendies ayant subi d'importantes modifications à la suite de la réforme du début des années 2000, notamment par l'instauration du formulaire DSI-2003 à l'aide duquel les services de sécurité incendie et les assureurs déclarent les préjudices au MSP, il est devenu très difficile, voire impossible, de comparer les données contemporaines aux statistiques des années 1990. Elles ne constituent cependant pas un ingrédient déterminant pour l'actuelle réflexion, si ce n'est que pour la dimension de la prévention des incendies.

⁶ Par analogie, la plus importante saison de feux de forêt de l'histoire de la Colombie-Britannique, en 2017, a émis environ 190 millions de tonnes de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, soit le triple de l'empreinte carbone annuelle de cette province.

Rappelons que les incendies et les pertes matérielles en fonction de la cause se répartissaient ainsi entre 1992 et 1997 :

Tableau 2 : Incendies et pertes matérielles dans les incendies selon la cause, Québec, 1992-1997

Causes	Incendies	Pertes matérielles
Imprudence	36 %	22 %
Défaillance mécanique ou électrique	25 %	28 %
Volontaire ou suspect	16 %	20 %
Explosion ou désastre naturel	10 %	11 %
Cause indéterminée	13 %	19 %

Par comparaison, en 2014, l'erreur humaine, l'utilisation inadéquate d'une source d'inflammation ou d'un matériau enflammé et la mauvaise utilisation d'un équipement représentaient la cause de près de la moitié des incendies de bâtiments à usage résidentiel (48,2 %). Les cas de défaillance mécanique ou électrique et de défaut de conception ou d'installation expliquaient 28,8 % de ces incendies. La cause demeurait indéterminée dans 11,2 % tandis que 9,3 % des dossiers faisaient l'objet d'enquêtes policières. Ajoutons que, toujours en 2014, l'absence d'un avertisseur de fumée a été constatée dans 17 % des incendies de bâtiments à usage résidentiel; la présence ou le fonctionnement d'un avertisseur n'ont par ailleurs pu être déterminés dans 18,4 % des incendies de même nature.

1.4. LES CONCLUSIONS À TIRER

En quoi, maintenant, ces variations somme toute positives dans la situation de la sécurité incendie au Québec, peuvent-elles être attribuées aux mesures mises en place dans la foulée de la nouvelle législation adoptée en 2000? Dans l'état actuel des données disponibles sur l'opération des schémas de couverture de risques, et des analyses qui peuvent en être faites, cette corrélation ne peut malheureusement pas être établie formellement. On déplore en effet que le MSP ne dispose pas d'un bilan de la réforme dans ses divers aspects (prévention, organisation, formation, etc.), pas plus que de résultats d'analyse des statistiques recueillies annuellement sur l'incendie au Québec.

Il serait cependant assez étonnant que la situation pour le moins calamiteuse observée au cours des années 1990 se soit redressée toute seule au fil du temps. Il faut savoir en effet que, parallèlement à la baisse observable du taux d'incendies de bâtiments et des pertes matérielles attribuables à l'incendie entre 1996 et 2014, la richesse foncière uniformisée (RFU) et l'évaluation uniformisée des immeubles imposables ont connu pendant la même

période des hausses vertigineuses. Par exemple, le taux annuel moyen d'augmentation de la RFU a été de 7 % entre 2010 et 2014, de 10 % entre 2006 et 2010 et de 15 % entre 2003 et 2006⁷. Il est donc légitime de prétendre que, toutes choses étant égales par ailleurs, les pertes matérielles attribuables à l'incendie, tout en ayant continué d'augmenter en chiffres absolus, ont considérablement diminué comparativement à la valeur des propriétés et des biens susceptibles d'être endommagés par le feu.

Incidemment, les associations municipales et le milieu de l'assurance de dommages ont clairement reconnu cette situation lors du Forum sur la sécurité incendie tenu à Québec, les 12 et 13 juin 2012⁸. À cette occasion, le président de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) a indiqué que les municipalités membres de la Mutuelle des municipalités du Québec (MMQ) avaient connu une baisse générale de leurs primes d'assurance incendie de l'ordre de 10 %. Dans sa présentation, le représentant du Bureau des Assurances du Canada (BAC) a admis que l'incendie ne représentait plus en 2001 que 4 % des causes de réclamations en assurance habitation. Il a attribué cette situation en bonne partie à la réalisation des schémas de couverture de risques, estimant que ces derniers avaient contribué à une meilleure prévention, à l'amélioration de la formation et de l'intervention des pompiers, à une baisse du nombre des sinistres liés à l'incendie ainsi qu'à la sauvegarde de vies humaines⁹.

Si, pour sa part, Desjardins Groupe d'assurances générales (DGAG) a conclu en 2013 que l'exercice de planification effectué par les municipalités n'aurait aucun impact significatif sur la fréquence des incendies – affirmation pourtant contredite par les statistiques du MSP évoquées précédemment –, il admet cependant, à l'issue d'une analyse de l'impact des schémas de couverture de risques sur la sinistralité des incendies, que les schémas auraient permis d'améliorer le coût moyen des sinistres de 8 %. Incidemment, cela représente une diminution de l'ordre de 20 \$ à 25 \$ de la prime annuelle pour un propriétaire-occupant type. DGAG affirme que sa tarification tient compte entièrement de cette amélioration¹⁰.

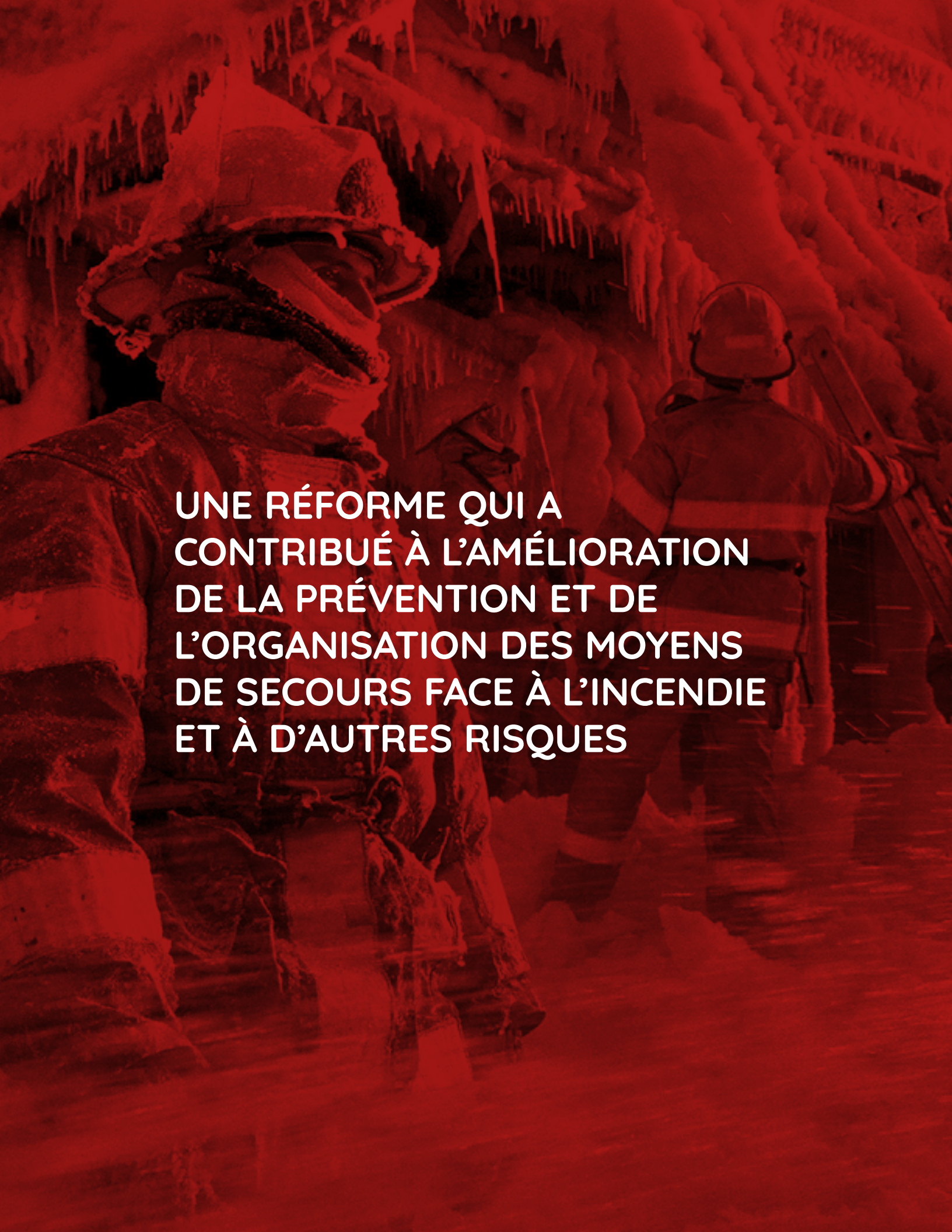
Tout en confirmant l'incidence positive sur la situation de l'incendie des mesures mises en place dans la foulée de l'adoption de la nouvelle loi, ces données semblent surtout contredire la prétention voulant que l'un des objectifs secondaires de la réforme (diminuer les coûts d'assurance attribuables à l'incendie) n'ait pas été atteint.

⁷ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Richesse foncière uniformisée*, Québec, Direction générale des finances municipales, publication annuelle de 2003 à 2014.

⁸ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Actes. Forum sur la sécurité incendie. Les services de sécurité incendie tournés vers l'avenir*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2013, 66 pages.

⁹ *Ibid.*, pages 18-19.

¹⁰ DESJARDINS GROUPE D'ASSURANCES GÉNÉRALES. *Analyses de l'impact des schémas de couverture sur la sinistralité des incendies*, (s.l.), 24 octobre 2013, 7 pages.



**UNE RÉFORME QUI A
CONTRIBUÉ À L'AMÉLIORATION
DE LA PRÉVENTION ET DE
L'ORGANISATION DES MOYENS
DE SECOURS FACE À L'INCENDIE
ET À D'AUTRES RISQUES**

2

UNE RÉFORME QUI A CONTRIBUTÉ À L'AMÉLIORATION DE LA PRÉVENTION ET DE L'ORGANISATION DES MOYENS DE SECOURS FACE À L'INCENDIE ET À D'AUTRES RISQUES

Le deuxième enjeu de la réforme amorcée sous l'impulsion de la *Loi sur la sécurité incendie* concernait les mesures de prévention des incendies et l'organisation des moyens de secours par les municipalités, lesquelles étaient encadrées par des dispositions législatives datant des années 1960. Rappelons-nous que la situation à laquelle on tentait de remédier était marquée par une importante disparité entre les municipalités sur le plan de l'organisation de la sécurité incendie, et ce, même à l'intérieur d'une même municipalité régionale de comté :

« Cette disparité entraîne une dissémination importante des ressources, un manque de personnel qualifié, un défaut d'équipements dans plusieurs milieux, une duplication de certaines ressources dans d'autres régions, bref un cloisonnement improductif des services municipaux de sécurité incendie et de leurs interventions¹¹. »

2.1. LES SCHÉMAS DE COUVERTURE DE RISQUES

Or, si le Québec a assisté, au cours des quinze dernières années, à une nette diminution de sa vulnérabilité face au phénomène d'incendie, c'est que les activités de prévention et l'organisation des secours ont connu un formidable essor, insufflé notamment par l'originalité du mécanisme de planification prévue dans la nouvelle loi : le schéma de couverture de risques¹². C'est d'ailleurs ce qu'ont reconnu les participants au Forum de 2012. Après avoir affirmé dans une proportion de 81 %, dans un sondage effectué par le MSP, que l'organisation des services de sécurité incendie s'était améliorée, les représentants des divers milieux associés à ce dossier précisaient :

¹¹ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité incendie*, Québec, octobre 2000, p. 9.

¹² Malgré le fait que, comme le prévoit l'article 35 de la Loi, les MRC et les municipalités produisent au MSP des rapports annuels d'activités en lien avec la planification contenue à leur schéma de couverture de risques, il est pour le moins navrant de constater qu'aucune consolidation de l'information n'aurait été effectuée à ce jour par le Ministère afin d'en dégager des constats appuyés sur des données empiriques.

« Le schéma de couverture de risques est un bon outil de gestion et de planification, puisqu'il permet :

- de suivre l'évolution des risques sur le territoire;
- d'assurer le suivi des plans de mise en œuvre;
- de planifier les coûts sur une longue période;
- d'assurer la pérennité des actions, même si les élus changent.

L'élaboration des schémas est une démarche positive pour l'amélioration de la couverture de la sécurité incendie : formation, uniformisation des méthodes d'intervention, meilleurs équipements, davantage d'approches préventives, optimisation des ressources à l'échelle régionale¹³. »

Ajoutons que les schémas ont également contribué, comme prévu, à une diminution des poursuites judiciaires intentées contre les municipalités à la suite de l'intervention de services de sécurité incendie¹⁴. D'ailleurs, la clause prévoyant une exonération de responsabilité pour les municipalités disposant d'un schéma et remplissant les engagements contenus à leur plan de mise en œuvre a été confirmée par une première décision de la Cour supérieure en mars 2011¹⁵. Les schémas de couverture de risques ont également permis aux autorités municipales (élus et directions générales) de mieux comprendre et de s'approprier davantage les responsabilités ainsi que les principales conditions et modalités de l'organisation de la sécurité incendie sur leur territoire.

2.2. LA PRÉVENTION DES INCENDIES

Premier objectif des orientations ministérielles encadrant l'exercice des schémas de couverture de risques, la prévention des incendies a connu des avancées importantes depuis les débuts de la démarche de planification. Bien que difficilement quantifiables à l'échelle du Québec, ces progrès ont d'abord été observables dans la gestion du risque : celle-ci est illustrée surtout par l'opération d'évaluation des bâtiments effectuée partout pour l'élaboration des schémas, opération qui se poursuit sur une base permanente dans plusieurs milieux. Ces progrès se sont également traduits par un accroissement des activités d'éducation du public organisées localement par les services de sécurité incendie. Les participants au Forum de 2012 ont d'ailleurs souligné les bons résultats obtenus, notamment auprès des jeunes, à l'issue d'activités de prévention organisées à l'intention de ce public.

¹³ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Op.cit.*, p. 20.

¹⁴ Bien qu'aucun recensement récent ne permette d'appuyer cette affirmation par des données statistiques, les intervenants consultés s'accordent à reconnaître que la disposition relative à l'exonération de responsabilité des municipalités a eu l'effet souhaité sur la propension des victimes d'incendies à remettre en cause les moyens déployés par les services de sécurité incendie.

¹⁵ HÉBERT, Jean et Louise CÉRAT. *Responsabilité municipale - Loi sur la sécurité incendie - la Cour supérieure se prononce - l'immunité est maintenue; à suivre...*, Lavery, 2011. (http://www.lavery.ca/upload/pdf/fr/DS_110601F.pdf). Consulté en janvier 2018.

En matière de réglementation, en dépit du fait que le gouvernement n'ait pas donné suite à son intention maintes fois évoquée d'adopter une norme unique en sécurité, applicable à l'ensemble des bâtiments, le Code national de prévention des incendies (CNPI) était néanmoins utilisé par la majorité (53,1 %) des municipalités ayant répondu en 2015 à un sondage commandité par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ)¹⁶. C'est dans une proportion de 30,4 % que les municipalités utilisaient la plus récente édition, soit celle de 2010, alors que 36,2 % se reportaient à celle de 2005 et 20,3 % à celle de 1995. Pour sa part, le chapitre Bâtiment du Code de sécurité (CBCS) adopté par la RBQ était utilisé par 37 des 130 municipalités répondantes, soit 28,5 %. Incidemment, au 29 novembre 2017, la RBQ estimait que près de 50 % de la population du Québec résidait dans une municipalité ayant adopté le CBCS.

Selon les données fournies par les municipalités ayant participé à ce sondage, la surveillance de l'application de cette réglementation a nécessité l'embauche, pour la plupart, de techniciens en prévention¹⁷. Ceux-ci sont assistés par les pompiers, dans une forte majorité des municipalités, particulièrement lors de campagnes d'éducation du public ou d'inspection des avertisseurs de fumée. Fait à signaler, plusieurs municipalités auraient confié la prestation des activités de prévention des incendies à leur autorité régionale, ce qui se révèle un effet direct de la réalisation des schémas de couverture de risques puisqu'aucune MRC, hormis celle de La Matapédia, n'assumait de responsabilités en sécurité incendie avant la réforme. Tiré du rapport de ce sondage, le tableau 3 fait état des principales activités de surveillance de la réglementation en sécurité réalisées par les municipalités et les MRC :

¹⁶ ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Cartographie des interventions réglementaires et des activités de surveillance des municipalités du Québec en matière de qualité de la construction et de sécurité des personnes dans les bâtiments*, Québec, L'Observatoire de l'administration publique, septembre 2015, 92 pages.

¹⁷ Adopté en 2004, le *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal* (chapitre S-3.4, r. 1) prévoit d'ailleurs que toute personne agissant à titre de préventiviste doit être titulaire d'une attestation d'études dans le domaine de la prévention des incendies.

Tableau 3 : Activités de surveillance de la réglementation en sécurité réalisées par les municipalités et les MRC (en % des répondants), 2015

Activités de surveillance de la réglementation en sécurité	Strates démographiques					
	100 000 hab et plus	99 999 à 25 000 hab.	24 999 à 10 000 hab.	Moins de 10 000 hab.	MRC	Total
Vérification des plans et devis	100	63,6	81,0	58,7	35,7	64,6
Inspections des bâtiments les plus à risque	100	91,0	95,2	67,4	66,7	75,4
Inspection des avertisseurs de fumée	100	91,0	95,2	69,6	57,1	76,9
Intervention sur signalement	83,3	91,0	95,2	69,6	50,0	76,2
Inspection d'installations à risque élevé	50,0	63,6	57,1	42,4	50,0	46,9
Éducation et sensibilisation du public	83,3	91,0	90,5	74,0	66,7	78,5
Autres activités	16,7	72,7	71,4	33,7	26,2	42,3

On peut ajouter que sur la question particulière de la prévention des incendies dans les résidences privées pour aînés (RPA), en particulier celles soumises au mécanisme de certification du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), la RBQ a adopté au cours des dernières années une réglementation spécifique applicable aux bâtiments neufs comme aux bâtiments existants. Le MSSS a mis en place un programme visant à soutenir financièrement les propriétaires de RPA existantes pour les travaux d'installation du matériel requis pour se conformer à la nouvelle réglementation. Même si cette dernière est de la responsabilité de la RBQ, les municipalités maintenant dotées de préventionnistes sont désormais plus aptes à participer activement à la mise en œuvre de ces mesures sur leur territoire.

2.3. L'ORGANISATION DES MOYENS DE SECOURS

Même s'il ne peut refléter entièrement l'importance des efforts pour optimiser l'utilisation des ressources en sécurité incendie investis dans le cadre de la réforme, le nombre de services municipaux constitue néanmoins un indicateur représentatif des résultats obtenus. Or, en 1999, le Québec comptait 960 services de sécurité incendie. Selon le bottin du MSP, on en dénombre aujourd'hui 696. De l'aveu même des acteurs de regroupement de services, c'est la prise de conscience de l'importance des risques à couvrir et de la vulnérabilité

du territoire, conjuguée à une plus grande sensibilisation des élus aux responsabilités et aux conditions associées à l'organisation de la sécurité incendie, qui aurait mené, dans plusieurs cas, au regroupement des ressources¹⁸. D'ailleurs, les directeurs de services sont nombreux à remarquer d'importants changements dans les exigences à leur endroit et dans leurs responsabilités depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi : 91,1 % des répondants à une enquête menée en 2015 mentionnent notamment l'augmentation des exigences de formation et l'accroissement de leurs responsabilités de gestionnaires, ces deux aspects allant de pair avec l'établissement des schémas de couverture de risques¹⁹.

Alors que le nombre et la configuration des services de sécurité incendie constituent les effets les plus visibles de l'opération des schémas, il faut savoir que cette dernière s'est prolongée dans de multiples facettes de l'organisation des secours (recrutement et formation du personnel, modalités de mobilisation des ressources, méthodes d'intervention, équipement et véhicules d'intervention, etc.) qui présentent aussi, à des degrés divers, des améliorations notables depuis le début des années 2000.

En 2012, le Québec comptait 23 240 pompiers répartis ainsi : 5 407 pompiers à temps plein, 7 633 à temps partiel et 10 200 volontaires. Comparativement aux données de 1999 (22 795 pompiers, dont 4000 à temps plein et 18 795 à temps partiel ou volontaires), on constate une augmentation de 35 % du personnel ayant un statut de travailleur à temps plein ainsi qu'une faible croissance du nombre de pompiers à temps partiel, effectuant des périodes de garde à domicile ou en caserne. Selon les données recueillies par l'ENAP pour le compte de la RBQ sur le nombre de préventionnistes à l'emploi des municipalités pour assurer la conformité aux règlements de sécurité, il est légitime de croire qu'une partie de cette augmentation de l'effectif professionnel a été bénéfique au secteur de la prévention.

Dans un autre ordre d'idées, malgré le fait qu'aucun bilan n'ait été effectué à ce sujet, les acteurs du milieu municipal s'accordent à dire que, sur la base de la prise de conscience et des constats établis en 1999, la réforme de la sécurité incendie s'est accompagnée, partout au Québec, d'une modernisation des équipements et des véhicules d'intervention, voire des casernes et des réseaux d'adduction d'eau, ainsi que de l'aménagement de points d'eau (bornes sèches) en milieu rural.

Corollaire de la réduction de la fréquence des incendies, la proportion des appels concernant un incendie transmis par les centres d'appels 9-1-1 aux services municipaux n'était plus, en 2014, que de 12,7 %; 113 000 des 129 314 appels concernaient plutôt les autres secours (intervention en présence de matières dangereuses, désincarcération, sauvetage

¹⁸ ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 3. La pertinence des regroupements régionaux des services de sécurité incendie*, recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), mai 2016, 52 pages.

¹⁹ ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 1. Les nouvelles responsabilités et activités des services de sécurité incendie au Québec*, Recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), mars 2015, p 29.

en hauteur, en milieu isolé, en espace clos, nautique ou sur glace), des vérifications diverses (fils électriques, présence de fumée, etc.) ou d'autres types d'intervention (périmètre de sécurité, évacuation, assistance aux citoyens, etc.)²⁰. C'est dire qu'en plus de connaître des modifications issues de regroupements ou de nouvelles modalités de mobilisation des ressources, les services de sécurité incendie ont également profité du nouveau contexte pour diversifier leurs activités. Le tableau 4 présente la situation de l'organisation des services de secours à l'issue d'un inventaire réalisé en 2013 par le MSP.

Ajoutons que près de trois services de sécurité incendie sur quatre affirment aujourd'hui être habilités à intervenir lors de catastrophes naturelles ou technologiques dans différentes fonctions associées à la sécurité civile : coordination, alerte, mobilisation, secours, surveillance, hébergement, etc²¹. De même, le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence estimait qu'en 2012-2013, 28,8 % des municipalités, soit un nombre de 327 comptant pour 43,1 % de la population québécoise, étaient couvertes par des services de premiers répondants, majoritairement assurés par des organisations municipales de sécurité incendie²².

Tableau 4 : Nombre et proportion des services de sécurité incendie assurant d'autres secours, Québec, 2013²³

Types de secours	Nombre de SSI	% des SSI
Désincarcération	291	41 %
Sauvetage en milieu isolé	190	27 %
Sauvetage nautique	91	13 %
Sauvetage sur glace	72	10 %
Sauvetage en espace clos	49	7 %
Interventions en hauteur	34	5 %
Interventions en présence de matières dangereuses	54	8 %

Enfin, l'organisation des moyens de secours a également bénéficié de la rationalisation des centres d'urgence 9-1-1 et des centres secondaires d'appels d'urgence entreprise à la suite de modifications apportées en 2008 à la *Loi sur la sécurité civile* et de l'adoption, un an plus tard, du *Règlement sur les normes, les spécifications et les critères de qualité applicables aux centres d'urgence 9-1-1 et à certains centres secondaires d'appels d'urgence* (chapitre S-2.3, r. 1). Ces mesures ont permis de solutionner des problématiques à l'égard

²⁰ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2014*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2016, page 8.

²¹ ST-DENIS, Karine. *Op. cit.* (mars 2015), p 25.

²² MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Services préhospitaliers : urgence d'agir. Rapport du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence*, Direction des communications, juin 2014, p. 39.

²³ Données tirées du document intitulé « *Autres services de secours* » présenté au congrès de l'ACSIQ de 2013, à La Malbaie, par des représentants du MSP et de l'École nationale des pompiers du Québec.

de la continuité et de l'efficacité de la chaîne d'intervention d'urgence, du financement des centres d'appels d'urgence, de la qualité et de l'intégrité du service ainsi que de la localisation des appelants. Incidemment, le nombre de centres d'urgence 9-1-1 est passé de 45 qu'il était en 2005 à 28 aujourd'hui²⁴.

2.4. LA FORMATION DU PERSONNEL MUNICIPAL EN SÉCURITÉ INCENDIE

Enfin, avec la création de l'École nationale des pompiers du Québec (ENPQ) et l'adoption, en 2004, du *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal*, la réforme a permis de rehausser substantiellement le niveau de formation du personnel des services de sécurité incendie, particulièrement dans les organisations composées de pompiers volontaires ou travaillant à temps partiel. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter les données du tableau 5 sur le nombre de certificats de qualification professionnelle émis entre 2004 et 2016 par l'ENPQ pour ses différents programmes.

Tableau 5 : Certificats de qualification professionnelle : émis par l'École nationale des pompiers du Québec, par domaine de qualification, 2004 à 2016

Domaine de qualification professionnelle	Nombre de certificats
Pompier I	11 311
Pompier II	1 702
Désincarcération	7 310
Opérateur d'autopompe	4 901
Opérateur de véhicule d'élévation	1 747
Matières dangereuses – Sensibilisation	8 413
Matières dangereuses – Opérations	5 934
Recherche des causes d'incendie	3 098
Officier non urbain	1 584
Officier I	2 587
Officier II	900
Instruction I	2 907
Instruction II	282
Total	52 696

²⁴ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ENCADREMENT DES CENTRES D'URGENCE 9-1-1. *Rapport au ministre de la Sécurité publique*, Québec, Ministère de la Sécurité publique, septembre 2005, 62 pages.

Mis en vigueur depuis l'exercice financier 2014-2015 et doté d'une enveloppe totale de 19,5 M\$ sur cinq ans, le « Programme d'aide financière pour la formation des pompiers volontaires ou à temps partiel » est venu corriger, à tout le moins en partie, une iniquité décriée depuis longtemps tant par les élus municipaux que par les directeurs de services de sécurité incendie. Selon le MSP, plus de 95 % des autorités régionales admissibles à ce programme s'en seraient prévaluées, ce qui aurait permis d'offrir des activités de formation à plus de 10 000 pompiers²⁵.

Cela dit, il n'existe cependant pas de portrait de la formation et de l'expertise détenues par le personnel des services municipaux de sécurité incendie, portrait qui, en plus d'offrir une vue plus nette des véritables avancées dans ce domaine, permettrait de préciser les enjeux à venir en cette matière.

Autre élément positif : l'ENPQ a contribué à la professionnalisation du milieu en favorisant la régionalisation des activités de formation et de qualification professionnelle de même qu'en rendant accessible, en français, un ensemble de documents de référence qui n'étaient offerts qu'en anglais.

²⁵ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Québec, gouvernement du Québec, 2017, p. 27.



UNE RÉFORME QUI S'EST
HÉLAS ESSOUFLÉE
AU FIL DU TEMPS

3

UNE RÉFORME QUI S'EST HÉLAS ESSOUFFLÉE AU FIL DU TEMPS

Tout aussi positif qu'il puisse paraître dans les constats énumérés jusqu'ici, le bilan de l'opération amorcée avec l'adoption de la *Loi sur la sécurité incendie* doit aussi être évalué au regard de la vision et des objectifs qui animaient ce projet à l'origine ainsi que de la distance qu'il reste à parcourir pour les concrétiser. Il convient aussi de considérer les nouveaux défis et enjeux apparus dans l'environnement au cours des dernières années.

Or, sous cet angle, il ressort que la réforme de la sécurité incendie s'est essoufflée au fil du temps; certains de ses repères fondamentaux semblent avoir été oubliés par plusieurs intervenants, y compris par les responsables gouvernementaux, et quelques-uns de ses aspects déterminants ont été laissés de côté. Il en découle que le niveau de sécurité de plusieurs collectivités, au Québec, est loin d'être optimal tant au regard des ressources et des équipements auxquels leur territoire pourrait avoir accès, qu'en fonction des sommes d'argent investies par les administrations gouvernementales et municipales concernées. Dans certains de ces milieux, l'exercice des schémas de couverture de risques aura donc tout au plus permis de créer un faux sentiment de sécurité chez les élus et les citoyens, ce qui, en soi – convenons-en – pourrait représenter un risque plus important qu'auparavant pour les populations en cause. Ajoutons qu'à l'échelle des organisations gouvernementales responsables de l'un ou l'autre des aspects de la sécurité incendie (MSP, RBQ, ENPQ, MEES, MSSS), on continue aussi d'observer des pertes d'énergies et des duplications coûteuses pendant que certaines ressources demeurent sous-utilisées.

3.1. DES REPÈRES OUBLIÉS, TANT SUR LA PRIORITÉ À ACCORDER À LA PRÉVENTION QUE SUR L'ORGANISATION OPTIMALE DES SECOURS

Les *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie*²⁶ posent les principaux jalons de la réflexion à laquelle étaient invitées les autorités municipales. De ces orientations, il faut principalement retenir les deux notions fondamentales suivantes :

²⁶ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie. Pour une véritable gestion risques par les municipalités*, Québec, gouvernement du Québec, mai 2001, 71 pages.

- **Priorité à la prévention** : « 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 lorsque l'on parle de sécurité incendie, c'est-à-dire l'absence de sinistre²⁷. »
- **L'optimisation des ressources et des moyens disponibles** : qu'il s'agisse d'incendies ou d'autres situations d'urgence, le succès et l'efficacité d'une intervention reposent sur une utilisation optimale et diligente de l'ensemble des ressources et des moyens spécialisés dont dispose une collectivité, et ce, suivant les mêmes modalités et conditions, peu importe l'endroit où l'on se trouve.

Ces notions s'inscrivent dans un modèle de gestion du risque d'incendie dont la finalité « *consiste, pour une communauté donnée, à réduire les risques associés au phénomène d'incendie, à la fois en termes d'occurrence et d'impact, jusqu'à un écart jugé acceptable compte tenu de la capacité financière des contribuables et de leur seuil de tolérance relativement à l'éventualité ou aux effets d'un incendie*²⁸ ». Sur cette base, il était donc demandé aux autorités municipales d'organiser la sécurité de leur territoire en faisant fi des limites administratives pour convenir, dans leur schéma de couverture de risques, de mesures et d'activités de prévention ainsi que des paramètres d'une utilisation optimale des moyens à leur portée. À l'évidence, ces fondements n'ont pas été observés partout au même degré.

En matière de réglementation, les données recueillies en 2015 par la RBQ sur l'inspection périodique des bâtiments à risque et sur le contenu de la réglementation municipale en sécurité incendie témoignent du faible niveau d'activités de plusieurs administrations municipales. En plus du fait que 20 % des municipalités ayant participé à l'enquête admettent ne pas avoir de règlement sur la sécurité des bâtiments et que près de la moitié (46,2 %) de celles détenant un tel règlement affirment effectuer moins de 100 inspections par année en application de celui-ci :

« Il faut noter que plusieurs municipalités ont indiqué ne pas mener ces activités (inspection des avertisseurs de fumée, éducation et sensibilisation du public, interventions sur plaintes). Soulignons que 13,8 % des 130 municipalités ayant répondu ont indiqué ne pas mener de programmes d'inspection des bâtiments les plus à risque ou de programme

²⁷ *Ibid.*, p.40.

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

d'inspection des avertisseurs de fumée, que ce soit seules ou en partenariat avec leur MRC. De plus, 13,1 % ont indiqué ne pas intervenir sur plainte et 30 % ont dit ne pas effectuer d'inspection des risques élevés de certains équipements. »²⁹

Faut-il se surprendre, dans ce contexte, du fait que l'absence d'un système de détection ou d'alarme ait été encore constatée dans 63,1 % des incendies de bâtiments à usage résidentiel survenus en 2014³⁰ ?

Par ailleurs, selon le MSSS, sur les quelques 1937 résidences privées pour aînés (RPA) certifiées au mois de juillet 2014, et donc assujetties à la nouvelle obligation de disposer de gicleurs automatiques, seulement le tiers, soit 631 résidences, étaient munies d'un système de gicleurs, alors que 1306 RPA existantes allaient devoir envisager des travaux d'installation pour se conformer aux nouvelles normes gouvernementales. Pourtant, au 22 novembre 2017, le gouvernement du Québec n'avait versé que 137 000 \$ en subventions à des résidences pour qu'elles se munissent de gicleurs, en vertu de son programme d'aide annoncé en 2015. Il prévoyait à l'époque qu'il aurait déjà déboursé une vingtaine de millions de dollars à ce stade³¹. Ce maigre bilan a d'ailleurs conduit le ministre de la Santé et des Services sociaux, le 18 janvier 2018, à annoncer une bonification substantielle de son programme.

Sur un autre aspect de la prévention, soit l'analyse des incidents et de la recherche des causes et des circonstances des incendies, rappelons que les participants au Forum de 2012 constataient que les lacunes et les difficultés observées quelque quinze ans plus tôt n'avaient guère été corrigées. Les activités de formation à ce sujet restaient disjointes, si bien que peu de personnel municipal bénéficiait d'une expertise adéquate, et les communications entre les services de police et les services de sécurité incendie à propos du suivi des enquêtes sur les incendies demeuraient problématiques, voire simplement inexistantes.

Pourtant, plusieurs coroners ont rappelé aux municipalités, au cours des dernières années, l'importance d'agir en prévention, que ce soit par une réglementation adaptée, par des activités régulières d'éducation du public ou de sensibilisation, par la détection des incendies, ou même par un suivi plus rigoureux de l'inspection des systèmes de sécurité incendie dans les bâtiments³².

²⁹ ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Op. cit.*, p. 16.

³⁰ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2014*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2016, page 40.

³¹ CHOUINARD, Tommy. « Une résidence privée pour aînés sur deux est toujours dépourvue de gicleurs », Montréal, *La Presse*, 22 novembre 2017.

³² BUREAU DU CORONER. www.coroner.gouv.qc.ca/rapports-et-recommandations/. Consulté en octobre 2017.

En matière d'organisation des moyens de secours, on peut se rendre compte que l'exercice d'optimisation des ressources n'a pas livré tous ses fruits lorsque l'on considère le nombre encore élevé de services de sécurité incendie, soit 696. Tout en reconnaissant la diminution de ce nombre depuis 1997, y a-t-il lieu de rappeler qu'en Ontario, pour desservir une population de 13,8 millions d'habitants, soit 66 % plus nombreuse qu'au Québec, on continue de ne compter que sur 448 services de sécurité incendie³³? Certes, le nombre respectif de municipalités dans les deux provinces, soit 1110 au Québec et 444 en Ontario³⁴, explique une bonne partie de ce phénomène, mais il est néanmoins légitime de penser que l'exercice des schémas de couverture de risques aurait dû, dans une double préoccupation d'amélioration de la sécurité des citoyens et d'optimisation des ressources publiques, favoriser davantage le regroupement opérationnel ou administratif des services de sécurité incendie.

Forcément, dans ce contexte, plusieurs organisations se trouvent au service d'une population fort limitée. Les 696 services de sécurité incendie sont en effet répartis comme suit :

- 513 desservent moins de 5000 habitants;
- 86 desservent entre 5000 et 9999 habitants;
- 53 desservent entre 10 000 et 24 999 habitants;
- 25 desservent entre 25 000 et 49 999 habitants;
- 9 desservent entre 50 000 et 99 000 habitants;
- 10 desservent plus de 100 000 habitants.

On dénombre encore 171 services de sécurité incendie desservant moins de 1000 habitants, dont 47 veillent sur une population inférieure à 500 habitants. Même en admettant qu'en raison de la configuration linéaire ou dispersée des territoires qu'elles desservent, plusieurs de ces organisations ne récolteraient qu'une amélioration à la marge de leur efficacité opérationnelle à la suite d'un regroupement, on peut quand même parier qu'elles pourraient profiter d'une meilleure expertise en sécurité incendie et d'une plus grande capacité administrative en étant regroupées de manière à atteindre un certain seuil démographique. Dans le Bas Saint-Laurent par exemple, 22 des 42 services de sécurité incendie continuent de ne desservir qu'une seule municipalité; la MRC de Témiscouata compte encore 15 services pour 19 municipalités et une population de 20 000 habitants.

³³ L'Ontario compte 11 477 pompiers à temps plein, 19 216 volontaires et 404 pompiers à temps partiel. <http://www.mcscs.jus.gov.on.ca>. Consulté le 25 mars 2018.

³⁴ <http://www.mah.gov.on.ca>. Consulté le 25 mars 2018.

Doit-on être surpris, dans de telles circonstances, de constater que de nombreux services de sécurité incendie comptent sur un effectif de moins de 20 pompiers, que 65,7 % de l'ensemble des organisations n'aient toujours pas de garde, ni à domicile ni en caserne, et que près de la moitié des chefs, soit 45,8 %, soient encore en situation de double emploi³⁵?

Même dans des régions plus densément peuplées, les résultats de l'exercice ne sont pas toujours à la hauteur des possibilités, laissant présumer que les contribuables n'en ont pas nécessairement pour leur argent. On pourrait citer le cas d'une MRC de la Montérégie, où les sept municipalités ont conservé sept services de sécurité incendie agissant indépendamment, et ce, même si la démonstration a été clairement faite qu'un modèle faisant abstraction des limites municipales aurait permis l'atteinte des objectifs de mobilisation des ressources prévus aux *Orientations ministérielles*.

Autre exemple d'autant plus éloquent parce qu'il témoigne d'une situation où l'on se prive des possibilités offertes par la technologie moderne et par les récents efforts de rationalisation des communications d'urgence : sur les 38 services de sécurité incendie dont la répartition des appels est assurée par le Centre d'appels d'urgence de l'Abitibi-Témiscamingue (CAUAT), neuf seulement conservent un lien radio avec le centre de répartition et quatre services recourent encore à une chaîne téléphonique pour mobiliser leurs ressources! Si les statistiques ne sont pas disponibles pour les autres régions, rien ne permet de croire, hélas, que le portrait serait foncièrement différent dans certaines d'entre elles. Dans les grands centres urbains, où ce service est mieux assumé, il faut par ailleurs déplorer le fait que quatre organisations responsables des appels d'urgence 9-1-1 n'aient toujours pas reçu du MSP une première certification aux termes de l'article 52.10 de la *Loi sur la sécurité civile*, et ce, plusieurs années après l'entrée en vigueur de la réglementation applicable³⁶. Il s'agit des centres de Gatineau, Mascouche, Montréal et Terrebonne.

L'arrimage souhaité entre la planification de la sécurité incendie et l'aménagement du territoire semble par ailleurs ne jamais s'être concrétisé. On aurait pu en effet s'attendre à ce que plusieurs municipalités en profitent pour mieux contrôler leur développement spatial et adaptent la taille de leur périmètre urbain de manière à y assurer une couverture adéquate des risques d'incendie. Or, il ne semble pas que cette option ait été prise, très peu de schémas de couverture de risques ayant donné lieu à des questionnements sur les enjeux d'urbanisme ou d'aménagement du territoire soulevés par l'organisation efficace des secours. Quant au recours à des mesures d'autoprotection pour des bâtiments qui,

³⁵ ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 2. Le contexte de réalisation des nouvelles responsabilités et activités des chefs en sécurité incendie du Québec*, recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), juin 2015, p. 35.

³⁶ <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca> Consulté en avril 2018.

tout en étant situés à l'extérieur du périmètre urbain, présentent une valeur économique ou stratégique pour la communauté, cela semble généralement s'être limité à l'aménagement de points d'eau et de bornes sèches dans les secteurs qui en étaient dépourvus.

En dépit d'une réelle amélioration de la couverture des risques d'incendie dans plusieurs régions, il serait donc présomptueux de croire que l'exercice de planification de la mobilisation des ressources a été réalisé ou a donné lieu partout à une couverture optimale des risques. Même si, comme il leur était demandé, les autorités municipales – tant les directeurs de sécurité incendie que les élus – ont effectivement fait abstraction des limites municipales pour dégager des conditions maximales d'intervention (en termes de délai, de ressources humaines et d'équipement), elles n'ont pas nécessairement prévu dans les schémas – ou, pire, l'ont prévu mais ne l'ont pas mis en pratique par la suite – les conditions et modalités de mobilisation assurant la meilleure couverture du territoire. On assiste encore à beaucoup de résistance de sorte que certaines situations décriées avant la réforme de la sécurité incendie demeurent encore la norme dans plusieurs milieux : assignation des ressources de la municipalité victime de l'incendie plutôt que de la caserne la plus près du lieu de l'événement; déploiement des ressources uniquement après confirmation de l'incendie; délai injustifié avant l'appel à l'entraide ou recours à l'entraide la moins onéreuse sans égard aux ressources requises par les circonstances; etc.; bref, autant de phénomènes préjudiciables à une intervention efficace.

3.2 DES ASPECTS DÉTERMINANTS NÉGLIGÉS OU LAISSÉS DE CÔTÉ

En plus de l'exercice d'optimisation des ressources allouées à la prévention et au combat contre l'incendie par les autorités locales, la réforme devait être accompagnée ou suivie de diverses mesures gouvernementales visant à contribuer au redressement de quelques aspects de la sécurité des collectivités, tant à l'égard des incendies que de certains autres risques. Si, de fait, plusieurs actions significatives ont été posées dans le sens souhaité, il faut regretter que certaines d'entre elles soient venues sur le tard ou n'aient pas réglé le fond des problèmes, de sorte que les situations déplorées il y a vingt ans n'ont pas foncièrement évolué. Les exemples de la norme unique en construction et en sécurité, de l'organisation de la sécurité civile au palier municipal et de la coordination de l'offre de formation en sécurité incendie illustrent assez bien cette situation.

La norme unique en sécurité

Les efforts de prévention des municipalités devaient être appuyés par la conception d'une norme unique en construction et en sécurité du bâtiment appelée à devenir la seule référence réglementaire en la matière. Or, même si la RBQ a adopté une nouvelle réglementation en 2000 pour assurer la qualité des nouvelles constructions et une autre en

2012 en ce qui concerne la sécurité dans les bâtiments existants, les difficultés inhérentes au partage de responsabilités dans ce domaine perdurent et compromettent, en maints endroits, l'atteinte d'un niveau satisfaisant de conformité des bâtiments aux plus récentes normes de construction et de sécurité. Le document de consultation produit par la RBQ en novembre 2015³⁷ fait état de ces principales difficultés, portant à la fois sur le contenu de la réglementation et sur son application par les intervenants :

- la compétence sur le parc de bâtiments demeure morcelée entre diverses autorités réglementaires (la RBQ, les municipalités, la CNESST);
- quand ils ne sont pas minimalistes ou inexistantes comme c'est encore le cas dans plusieurs municipalités, les contenus réglementaires sont disparates, renvoyant à des éditions différentes du Code national du bâtiment (CNB) et du Code national de prévention des incendies (CNPI);
- à l'encontre du sens commun, la situation actuelle profite aux administrations municipales qui décident d'abaisser les normes de construction et de sécurité à seule fin d'attirer chez-elles des investissements immobiliers générateurs de revenus;
- les approches de surveillance des autorités compétentes sont également très variables et les efforts déployés en ce sens, tant par la RBQ que par les municipalités, se révèlent insuffisants pour assurer la conformité réglementaire du parc bâti;
- cette situation crée de la confusion chez les promoteurs immobiliers, les entrepreneurs en construction, les propriétaires de bâtiments et les citoyens en général, qui ont de la difficulté à savoir à quelles normes de construction ou de sécurité ils doivent se conformer et à quelle autorité ils doivent s'adresser;
- par conséquent, les intervenants les plus directement concernés par la qualité de la construction et de la sécurité des bâtiments, notamment les propriétaires, les occupants et les professionnels de la construction, assument peu ou mal leurs responsabilités à cet égard.

La planification de la sécurité civile et la gestion des autres risques à l'échelon municipal

Deuxième exemple : l'adoption de la *Loi sur la sécurité incendie* en 2000 a été suivie, un an plus tard, par celle de la *Loi sur la sécurité civile* qui contient des dispositions analogues quant aux responsabilités et aux pouvoirs dévolus aux autorités locales et régionales. Dans ce contexte, on pouvait s'attendre à ce que les municipalités soient rapidement conviées

³⁷ RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC. *À la recherche de l'équilibre entre la responsabilisation et l'allègement réglementaire. Document de consultation en vue d'améliorer la qualité de la construction et la sécurité du public dans les bâtiments*, Québec, Régie du bâtiment du Québec, 2015, 49 pages.

à compléter leur réflexion sur la sécurité incendie par un exercice similaire sur la gestion des autres risques, favorisant du coup l'optimisation de leurs ressources par une diversification des activités à leur être confiées. De même, l'adoption, par le gouvernement, d'un règlement sur la déclaration d'activités ou de biens générateurs de risque de sinistre majeur devait contribuer à fournir aux municipalités les renseignements dont elles avaient besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités et assurer une véritable gestion des risques à la sécurité de leur population³⁸. Or, ni l'opération visant l'établissement de schémas de sécurité civile ni la disposition prévoyant l'adoption du règlement susmentionné n'ont connu de suites à ce jour.

Il ne faut donc pas s'étonner du niveau de préparation des municipalités pour faire face à une catastrophe ou à une simple situation d'urgence. Dans son rapport annuel de gestion pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2016, le MSP estimait à 56,4 % la proportion des municipalités ayant un plan de mesures d'urgence à jour. L'objectif que visait le ministère était que toutes les municipalités disposent d'un tel plan au 31 mars 2016. Dans les faits, le MSP reconnaît que la proportion de municipalités préparées pour faire face à un sinistre serait plutôt de l'ordre de 33 % lorsque l'on tient plutôt compte des exigences du projet de règlement récemment publié pour consultation par le Ministre.

Dans le même esprit, peu de suites ont été accordées à plusieurs recommandations contenues dans le rapport du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence (SPU), en 2014. Pourtant, celui-ci a relevé d'importants points faibles qu'il estimait devoir être promptement corrigés³⁹ :

- la difficulté d'évaluer la performance du système;
- l'absence de culture de performance et d'imputabilité;
- la présence d'un grand nombre d'intervenants évoluant en l'absence d'une structure de gouvernance centrale forte;
- le recours insuffisant à l'approche stratégique dans plusieurs domaines, laissant trop souvent la place à des gestes réactifs plutôt que prospectifs;
- la notion de partenariat à revoir.

Le Comité jugeait inacceptable que le temps total des interventions d'urgence tenant compte de la présence de premiers répondants ne soit pas calculé ni connu du public. Son rapport insistait sur l'importance de ne pas ajouter de ressources ambulancières sans avoir effectué une analyse du temps des interventions de manière à s'assurer que le rapport coût-avantage lié au recours aux premiers répondants ne soit pas ignoré.

³⁸ La Loi sur la sécurité incendie comporte à son article 5 une disposition similaire qui n'a pas, non plus, donné lieu à l'adoption d'un règlement par le gouvernement.

³⁹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Op. cit.*, p. v.

La formation du personnel municipal en sécurité incendie

Finalement, en dépit de l'adoption d'un règlement sur la formation des pompiers, de la création de l'ENPQ et de la refonte des programmes de formation offerts par cette dernière ou par les établissements d'enseignement, plusieurs difficultés de coordination des acteurs de ce secteur et de rationalisation de l'offre de formation constatées au cours des années 1990 se sont perpétuées jusqu'à aujourd'hui.

L'ENPQ n'exerçant aucun contrôle ni réelle influence sur le contenu des programmes des établissements relevant du réseau du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MÉES), on constate des disparités de formation dans un même métier, par exemple entre un diplômé de l'ENPQ, de l'Institut de protection contre les incendies du Québec (IPIQ) ou du Collège Montmorency. Cela est d'autant plus vrai et problématique lorsqu'il s'agit de contenus spécialisés comme ceux encadrant les interventions sur d'autres risques, qu'il s'ajoute ici des fournisseurs privés offrant leurs propres activités de formation, développées en référence à diverses règles ou normes ayant cours dans l'industrie. Cette situation fait en sorte que plusieurs directeurs d'organisations embauchant des finissants du DEP ou du DEC affirment qu'ils reprennent à l'interne une importante partie de la formation acquise par leurs recrues, et ce, afin d'assurer la normalisation des procédures opérationnelles et de l'offre de services, étant donné la disparité des programmes de formation.

Alors que le milieu aurait pu s'attendre de l'ENPQ qu'elle contribue, à l'instar de l'École nationale de police pour tous les services policiers du Québec, à normaliser les pratiques en usage dans les services de secours, on assiste plutôt à la prolifération de procédures opérationnelles différentes et à la diffusion de contenus hétéroclites de formation. Qui plus est, sans coordination de l'offre de formation, il va sans dire que les perspectives du marché de l'emploi ne peuvent pas véritablement être prises en compte. Ainsi, tous reconnaissent que le système actuel produit beaucoup trop de diplômés du programme d'études professionnelles (DEP) par rapport aux besoins du milieu, la preuve étant que plusieurs finissants du DEP en sont réduits à travailler dans un autre domaine ou, particulièrement en périphérie des plus grands centres urbains, à proposer leurs services comme pompiers à temps partiel à des municipalités qui ne sont pourtant tenues que d'engager des détenteurs d'un certificat de Pompier I ou Pompier II.

Entre 2007 et 2017, le MÉES a émis un total de 5164 diplômes pour le programme d'intervention en sécurité incendie, soit 460 en moyenne annuellement⁴⁰. Or, si l'on tient compte d'un taux annuel d'attrition de 3 % chez les quelque 5400 pompiers à temps plein que compte le

⁴⁰ Selon des données obtenues de la Direction générale des statistiques, des études et de la géomatique du MÉES en mars 2018.

Québec, on arrive à un besoin de remplacement de l'ordre de 162 nouveaux diplômés. Cela se trouve confirmé par les données diffusées sur le site de Métiers - Québec, qui reconnaît, sur la base des statistiques disponibles au 30 juin 2015, que le taux de placement en emploi relié au secteur de la sécurité incendie est faible depuis quelques années pour les finissants du DEP; il était de 38 % en 2013, 26 % en 2012, 21 % en 2011, 21 % en 2010 et 34 % en 2009. Ce taux est un peu plus élevé pour les finissants du diplôme d'études collégiales (DEC), avec des valeurs de 27 % en 2013, 30 % en 2012, 52 % en 2011 et 53 % en 2010⁴¹.

Certains allégueront, sans doute avec une certaine justesse, que le ver était déjà dans la pomme : l'article 55 de la *Loi sur la sécurité incendie* limite la capacité de l'ENPQ à offrir des programmes de formation professionnelle, le second alinéa de l'article 38 de la loi⁴² n'est toujours pas en vigueur et le financement de l'ENPQ demeure largement tributaire d'une subvention annuelle du gouvernement. Quoi qu'il en soit, on peut en observer quelques conséquences : jusqu'à l'instauration récente du programme d'aide financière pour la formation des pompiers volontaires ou à temps partiel, l'ENPQ rivalisait avec les établissements du réseau de l'Éducation pour organiser et offrir de la formation à la clientèle des municipalités rurales; le financement gouvernemental de l'ENPQ est passé de 1,2 M \$ à ses débuts, à moins de 400 000 \$ au cours des dernières années; l'ENPQ éprouve en permanence des difficultés à recruter et à retenir une main-d'œuvre compétente alors qu'elle fait face à une demande accrue de services et de produits, notamment en matière de formation continue ainsi que de développement ou d'homologation d'activités de formation sur les services spécialisés de sécurité⁴³; il n'y a toujours pas de profil de compétences ni de parcours de professionnalisation en gestion pour les cadres des services de sécurité incendie.

Ajoutons, comme si ce n'était pas suffisant, qu'aucune suite n'a encore été donnée jusqu'à maintenant à l'une des principales recommandations du rapport du coroner après l'incendie d'une résidence pour aînés à L'Isle-Verte le 23 janvier 2014. En effet, l'abrogation de l'article 11 du *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal*, permet à un pompier ou à un officier qui était en exercice en 1998 de continuer à exercer ses fonctions sans avoir à remplir les nouvelles conditions. C'est pour cette raison que, dans son étude sur le contexte de réalisation des nouvelles responsabilités et activités des chefs en sécurité incendie, Karine St-Denis estimait encore à 20 %, en 2015, la proportion de directeurs n'ayant pas la formation d'officier ou s'étant prévalus de cette clause « grand-père »⁴⁴.

⁴¹ <http://www.metiers-quebec.org/>. Consulté en février 2018.

⁴² Rappelons que cet alinéa permettrait à l'ENPQ de valider la formation acquise pour satisfaire aux conditions fixées par le gouvernement, y compris la formation professionnelle offerte par les établissements du réseau de l'Éducation, ce qui favoriserait une plus grande uniformisation des contenus des programmes et une meilleure adéquation entre l'offre de formation et les besoins réels du marché de l'emploi.

⁴³ ÉCOLE NATIONALE DES POMPIERS DU QUÉBEC. *Pour le développement professionnel en sécurité incendie, mémoire de l'École nationale des pompiers du Québec, Forum provincial, juin 2012*. Laval, ENPQ, 2012, 35 pages.

⁴⁴ ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 2. Le contexte de réalisation des nouvelles responsabilités et activités des chefs en sécurité incendie du Québec*, recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), juin 2015, p. 29.



**UNE SITUATION
DONT LA
RESPONSABILITÉ
EST PARTAGÉE**

4

UNE SITUATION DONT LA RESPONSABILITÉ EST PARTAGÉE

Suivant la lecture qu'en effectue l'ACSIQ, les résultats mitigés de la réforme de la sécurité incendie dans les divers aspects qui viennent d'être évoqués tiennent à un ensemble de facteurs qu'il convient d'identifier avant de déterminer les conditions de poursuite ou de relance de l'action.

4.1 DES DIFFICULTÉS OBJECTIVES

Il faut certainement reconnaître, dans un premier temps, que l'étendue du territoire québécois ainsi que la dispersion géographique de la population et de l'habitat constitueront toujours un frein à la planification et à l'organisation efficace d'activités et de services, comme ceux associés à la sécurité incendie. En effet, les facteurs de succès de la sécurité incendie reposent surtout sur la diligence de l'intervention ainsi que sur l'allocation et le déploiement judicieux d'un ensemble de ressources : humaines, financières, matérielles et techniques. Si cela est particulièrement vrai en région périphérique, où l'on peine historiquement à atteindre ou à maintenir le seuil de population nécessaire à une organisation minimale de ces services, il s'agit là d'une réalité également de plus en plus observable dans plusieurs milieux moins éloignés, où se conjuguent les effets des tendances sociodémographiques des cinquante dernières années – l'exode rural, le vieillissement de la population, le recul de l'engagement communautaire, particulièrement chez les générations X et Y, etc. – et le morcellement des organisations administratives à l'échelon municipal.

Certes, l'approche préconisée dans le cadre de la réforme avait précisément pour objectif d'atténuer l'impact de ces conditions en prévoyant la planification de la sécurité incendie à l'échelle régionale, sans égard aux limites administratives. Malheureusement, le caractère innovateur de cette approche, que l'on peut jusqu'à un certain point qualifier de « matricielle » – planification à l'échelle de la MRC, mais organisation à l'échelle des risques à couvrir –, ne semble pas avoir été compris ou bien accepté dans tous les milieux. De même, le manque d'autorité des MRC, voire de crédibilité dans certains cas, doublé de leur difficulté à compter sur une expertise adéquate (les chargés de projets) pour mener à bien l'exercice, a pu constituer un facteur déterminant en quelques endroits.

Au nombre des difficultés objectives ou préexistantes aux efforts d'amélioration des divers aspects de la sécurité incendie, notons certaines lacunes dans l'encadrement

législatif et réglementaire proprement dit, lacunes qui, dans quelques cas, étaient le fruit de compromis entre le gouvernement et quelques-unes des parties prenantes. L'exemple cité précédemment des attributions respectives de l'ENPQ et des établissements du réseau de l'Éducation en témoigne clairement. Le peu de conséquences encourues par les organisations régionales et locales ne respectant pas les engagements pris dans leur schéma de couverture de risques ou leur plan de mise en œuvre est un autre exemple éloquent.

À la décharge des administrations municipales, ajoutons finalement le contexte chargé du début des années 2000 dans lequel celles-ci ont été amenées à mettre en œuvre la *Loi sur la sécurité incendie*, soit en même temps qu'elles étaient engagées, avec le gouvernement, dans une importante réforme de la carte policière et, plus particulièrement pour les grands centres, dans une opération sans précédent de fusion municipale. Cette co-occurrence de bouleversements majeurs a certainement influencé le degré d'adhésion – ou d'opposition – des élus municipaux et de la population à l'égard de certains des projets mis de l'avant par le gouvernement.

4.2 UN « DÉSENGAGEMENT » GRADUEL DU MSP ET DU GOUVERNEMENT

Par leur caractère innovateur, plusieurs dispositions de la *Loi sur la sécurité incendie*, qui demeurent toujours uniques en leur genre – à tout le moins en Amérique du Nord⁴⁵ –, ont exigé de la part du MSP d'importants efforts de vulgarisation, particulièrement à l'intention des dirigeants municipaux et des membres de services de sécurité incendie. Elles ont donné lieu, au début de la réforme, à diverses publications et activités d'information généralement appréciées par le milieu. D'ailleurs, au-delà de leur caractère quasi-réglementaire, les *Orientations du ministre de la Sécurité publique* se voulaient résolument didactiques⁴⁶. À ce titre, il ne fait aucun doute qu'elles ont contribué, chez plusieurs élus et administrateurs municipaux, à une meilleure compréhension des différentes dimensions de la sécurité incendie et, ce faisant, ont permis de mettre en place dans certains milieux des organisations modernes, alignées sur les meilleures pratiques et sur des standards reconnus.

On a toutefois assisté, à partir du milieu de la décennie 2000-2010, à un désengagement graduel du MSP en matière de sécurité incendie. Ce phénomène s'est d'abord traduit par un effritement du leadership que le Ministère exerçait tout naturellement sur ces questions, d'abord auprès des autres ministères ou organismes gouvernementaux, ensuite auprès

⁴⁵ Signalons que le gouvernement de l'Ontario a tenu, entre le 25 janvier et le 18 mars 2018, une consultation publique sur un projet de règlement sur l'évaluation des risques dans la collectivité, pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les mesures prévues dans ce projet présentent de nombreuses analogies avec les dispositions de la loi québécoise portant notamment sur la préparation et le contenu des schémas de couverture de risques ainsi que des plans de mise en œuvre des municipalités. Voir : <http://www.ontariocanada.com/registry>. Consulté en avril 2018.

⁴⁶ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Op. cit.*, p. 7.

des élus municipaux et enfin auprès du milieu : gestionnaires, préventionnistes et pompiers. Un effet de ce phénomène est d'abord perceptible dans l'importante diminution subie par la subvention gouvernementale à l'ENPQ, et ce, en dépit des immenses besoins des organisations municipales en matière de formation.

Autre exemple : les programmes gouvernementaux d'aide financière à l'intention des municipalités n'ont pas, sauf exception, rendu les subventions conditionnelles à de réels efforts d'optimisation des ressources ou d'amélioration de la sécurité des citoyens. Par conséquent, des projets d'infrastructures municipales, de casernes et de réseaux d'aqueduc ont été soutenus en faisant fi des objectifs de la réforme ou de ses résultats effectifs dans les municipalités concernées. Parallèlement, le MSP encourageait timidement le regroupement des services de sécurité incendie⁴⁷, tandis que le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) mettait en place, à partir de l'exercice financier 2016-2017, une aide financière (maximale de 35 000 \$) destinée aux organismes municipaux; celle-ci avait pour but de soutenir la réalisation d'études d'opportunité visant la mise en commun volontaire d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en sécurité incendie. Or, n'était-ce pas précisément l'objectif des schémas de couverture de risques, depuis 2002, d'optimiser les ressources par une mise en commun de ces différents objets⁴⁸?

Par ailleurs, on pourra toujours déplorer que plusieurs politiques ou programmes gouvernementaux ne soient mis en place qu'à la suite de catastrophes ou de situations politiquement embarrassantes : citons l'exemple de l'obligation d'installer des gicleurs dans des résidences privées pour aînés, pourtant assujetties au mécanisme de certification du MSSS, mais qui n'a été imposée qu'après l'incendie de L'Isle-Verte, en janvier 2014.

À un autre chapitre, le désengagement du Ministère a également été perceptible dans l'abandon de plusieurs activités de soutien que celui-ci, dans la foulée de la nouvelle loi, avait mises en place à l'intention des municipalités dans un souci de modernisation et de professionnalisation du milieu de la sécurité incendie : émission de lignes directrices, traduction en français et publication de normes de la National Fire Protection Association (NFPA), publication de guides et de bulletins périodiques, etc. Alors que la *Loi sur la sécurité incendie* crée des obligations aux assureurs, aux experts en sinistres et aux municipales locales de communiquer au ministre de la Sécurité publique divers renseignements sur les incendies qui ont requis leur intervention, le Ministère effectue un traitement minimal – et

⁴⁷ Après avoir inclus un engagement en ce sens dans son Plan stratégique 2012-2016, avec une cible de 10 % des services de sécurité incendie impliqués dans une démarche de regroupement, ce n'est qu'en novembre 2016 que le MSP mettait en ligne le *Guide d'aide à la décision pour la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie*. Étonnamment, les schémas de couverture de risques n'ont droit, dans cette publication, qu'à la partie congrue des explications...

⁴⁸ Le programme spécifique au domaine de la sécurité incendie n'ayant pas suscité beaucoup d'intérêt auprès des municipalités, le MAMOT en a récemment étendu la portée à la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en milieu municipal. Voir : <https://www.mamot.gouv.qc.ca>. Consulté le 27 mars 2018.

souvent tardif – de ces données, si bien que les administrations municipales ne peuvent pas compter sur une information pourtant essentielle à la prise de décisions, particulièrement en matière de prévention. Qui plus est, le Ministère n’a pas jugé opportun d’adhérer à une initiative commune de l’Association canadienne des chefs de pompiers (ACCP) et du Conseil canadien des directeurs provinciaux et des commissaires des incendies (CCDPCI) en vue de la création, sous la responsabilité du Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ), d’une base de données nationale sur les incendies. Au vu des nombreuses recherches et analyses auxquelles ses résultats ont déjà donné lieu dans le milieu universitaire, l’intérêt de ce projet ne fait pourtant aucun doute tant pour le gouvernement, dans l’établissement de politiques et de programmes, que pour les milieux de l’assurance et de la sécurité incendie⁴⁹.

Mais au regard des objectifs fondamentaux de la réforme et de la Loi, le désengagement du MSP s’est surtout fait sentir dans la dépréciation de plus en plus marquée du contenu des schémas de couverture de risques, de manière à en faciliter l’attestation d’un plus grand nombre par le Ministre. Rétrospectivement, il est en effet aisé de se rendre compte de la variabilité, dans le temps, des conditions d’attestation de conformité des schémas. Alors que l’esprit des *Orientations ministérielles* semble avoir été respecté par le Ministère au début de l’exercice – ce qui explique en partie les délais observés avant l’approbation des premiers schémas –, on constate que plusieurs schémas ont bénéficié par la suite d’une certaine indulgence, pour ne pas dire, selon l’expression couramment entendue dans le milieu, qu’ils ont été approuvés « à rabais ». Sans vouloir être alarmiste, il est permis de penser que les milieux concernés ne profitent pas aujourd’hui du niveau optimal de sécurité qu’aurait pu leur assurer une application plus respectueuse des principes à l’origine de la Loi ainsi que des standards généralement reconnus dans le domaine. Nul besoin, non plus, d’insister sur le fait que cette dévalorisation des schémas a eu un effet démobilisateur important chez plusieurs directeurs et membres de services de sécurité incendie, qui croyaient dans les objectifs et les dispositions de la réforme et qui s’en étaient faits les ardents ambassadeurs auprès des autorités municipales et des citoyens.

Dans le même esprit, il est d’ailleurs étonnant de constater qu’en dépit du fait que cette éventualité ne soit aucunement prévue à la *Loi sur la sécurité incendie*, on ait attesté comme étant conformes aux *Orientations ministérielles* les schémas de couverture de risques de trois MRC⁵⁰ sans la participation de certaines de leurs municipalités membres.

De même, le suivi effectué par le MSP des plans de mise en œuvre et des rapports annuels produits par les municipalités n’apparaît pas très rigoureux ni constant, et ce, au point où le coroner éprouvait le besoin de rappeler son devoir au Ministère, à la suite de l’incendie

⁴⁹ Voir : STATISTIQUE Canada. *Statistiques sur les incendies au Canada, Observations choisies de la Base de données nationale sur les incendies, 2005 à 2014*. Document préparé par le Centre canadien de la statistique juridique pour l’Association canadienne des chefs de pompiers. (s.l.), Statistique Canada, septembre 2017, 85 pages.

⁵⁰ Les MRC Le-Haut-St-François, La Vallée-du-Richelieu et Le-Haut-St-Laurent.

de L'Isle-Verte, et lui recommandait « *d'exiger des autorités municipales responsables des schémas de couverture de risques qu'ils soient révisés à intervalles réguliers et qu'un rapport de révision lui soit transmis, comme le prévoit la loi* ». Par conséquent, les directeurs de services de sécurité incendie consultés estiment de 50 à 100 % le pourcentage d'atteinte des engagements pris dans leur schéma respectif en ce qui a trait à la mobilisation des ressources en cas d'incendie. Plusieurs font remarquer que le MSP s'est montré réceptif, au cours des dernières années, à l'atténuation, voire à la réduction de ces engagements, acceptant maintenant des formules aussi vagues que « l'utilisation optimale des ressources disponibles » sans quantifier ni qualifier celles-ci, ou « 10 pompiers dépêchés sur les lieux à l'intérieur du délai prescrit », c'est-à-dire en déplacement vers l'incendie.

4.3 LA RÉSISTANCE ET LES RÉTICENCES DE CERTAINS ACTEURS

Tout en visant la modernisation du secteur de la sécurité incendie dans plusieurs de ses aspects stratégiques ou opérationnels, la réforme avait également pour objet de responsabiliser les principaux acteurs du milieu municipal engagés dans le processus décisionnel à son sujet : élus, directeurs généraux, gestionnaires de services de sécurité incendie. L'un des constats déterminants de la situation observée au tournant des années 2000 consistait, en effet, dans une certaine forme de déresponsabilisation ou de fatalisme à l'égard de l'incendie⁵¹, attitude d'autant mieux assumée dans plusieurs milieux qu'elle représentait un bon prétexte pour ne rien tenter afin de prévenir ou de combattre le phénomène.

L'entretien de certains mythes chez les élus municipaux

En dépit du bilan et des nouveaux instruments offerts par la Loi à ces divers acteurs, afin qu'ils puissent agir efficacement sur la situation, cette déresponsabilisation semble s'être poursuivie à plusieurs endroits, s'appuyant dorénavant, surtout chez les élus et les directions générales des municipalités, sur l'entretien de différents mythes :

- Le mythe du « Chez-nous, tout va bien ! »; les mauvais résultats en sécurité incendie et les divers problèmes ayant justifié les changements proposés par le gouvernement (fréquence et importance des incendies et des préjudices en découlant, absence de mesures de prévention, formation déficiente des pompiers, équipements désuets, etc.) ne touchent que les autres municipalités;

⁵¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Feu vert à une réforme de la sécurité incendie au Québec*, p. 11.

- Les nouvelles responsabilités pelletées dans la cour des municipalités, alors que la sécurité incendie a toujours été, pour des raisons évidentes, une responsabilité des gouvernements de proximité;
- Le mur-à-mur imposé par les *Orientations ministérielles* qui, pourtant, et en conformité avec la jurisprudence récente⁵², ne faisaient que codifier, pour le bénéfice des municipalités, les pratiques représentant généralement les règles de l'art dans le domaine;
- Les coûts et les difficultés d'application, dans certains milieux, d'une réglementation en sécurité incendie conforme au *Code national de prévention des incendies*;
- Et surtout, les coûts élevés, voire exorbitants, imposés aux municipalités par la mise en œuvre des schémas de couverture de risques.

Ce dernier point mérite que l'on s'y attarde, et ce, dans la mesure où une prétendue explosion des coûts consécutive à l'exercice de planification imposé par la Loi ne résiste pas à une analyse sérieuse des faits. Le tableau 6 présente les données de 2013 relatives aux coûts des services municipaux de sécurité incendie.

Si l'on ne tient compte que du coût moyen par habitant, il est effectivement tentant de conclure, comme l'ont fait plusieurs acteurs du milieu municipal, que la sécurité incendie coûtait significativement plus cher en 2013 qu'en 1996. Ramené en dollars constants de 2013, le coût moyen de la sécurité incendie par habitant pour l'ensemble du Québec s'établissait en effet à 81,08 \$ en 1996, comparativement à 120,97 \$ en 2013. Cette augmentation des dépenses représentées per capita est particulièrement marquée dans les plus petites municipalités, les agglomérations de plus de 50 000 habitants affichant en 2013 des valeurs équivalentes ou légèrement inférieures à celles de 1996.

Mais c'est là sans compter sur la base de taxation des municipalités, fondée sur leur richesse foncière uniformisée (RFU), laquelle a connu partout des taux d'augmentation supérieurs à l'accroissement des dépenses effectuées en sécurité incendie. Résultat : en dépit de l'important redressement effectué aux chapitres de la formation des pompiers et des équipements de sécurité incendie à l'issue de l'exercice des schémas de couverture de risques, l'effort fiscal moyen des municipalités québécoises consacré à la sécurité incendie serait moitié moins élevé en 2013 qu'il ne l'était en 1996, soit 108,62 \$ comparativement à 244,98\$. Cela est vrai pour toutes et chacune des strates démographiques observées.

⁵² Rappelons-nous l'arrêt **Laurentides Motels c. Beauport** qui, en 1989, est venu préciser les règles encadrant la responsabilité délictuelle des municipalités dans les cas où celles-ci appliquent des décisions prises en vertu de pouvoirs discrétionnaires. L'exonération de responsabilités prévue à la *Loi sur la sécurité incendie* est offerte aux administrations municipales en retour de l'application, par celles-ci, de pratiques alignées sur les standards généralement reconnus.

Tableau 6 : Coûts moyens des services municipaux en sécurité incendie pour les municipalités locales, par strates de population, Québec, 2013⁵³

Strates de population	Coût moyen de la SI par 100 000 \$ RFU	Pourcentage moyen des charges totales représenté par les coûts de la SI	Coût moyen de la SI par habitant
0 à 1 499	112,69 \$	5,62	103,86 \$
1 500 à 4 999	82,33 \$	5,36	79,52 \$
5 000 à 9 999	74,62 \$	4,59	75,89 \$
10 000 à 24 999	77,06 \$	4,39	92,34 \$
25 000 à 49 999	83,51 \$	4,60	90,55 \$
50 000 à 99 999	86,65 \$	4,92	81,36 \$
100 000 à 199 999	105,98 \$	4,70	97,52 \$
200 000 à 524 999	120,64 \$	5,41	129,63 \$
Montréal	166,57 \$	5,80	210,59 \$
Ensemble du Québec	108,62 \$	5,19	120,97 \$

Certes, la richesse foncière témoigne de l'importance du patrimoine et ne reflète pas nécessairement le revenu effectivement disponible des contribuables et des municipalités pour ajouter à des dépenses de fonctionnement; cependant, elle ne peut pas, tout comme le coût moyen par habitant évoqué précédemment, constituer l'unique mesure de l'effort consenti à l'amélioration de la sécurité incendie. Mais deux autres données corroborent l'hypothèse voulant que, toutes choses étant égales par ailleurs, les municipalités n'ont pas connu une hausse extraordinaire de dépenses dans ce domaine.

D'une part, la proportion de l'ensemble des dépenses municipales consacrées à la sécurité incendie n'a guère bougé entre 1996 et 2013. Elle est passée de 5,1 à 5,19 % pour la moyenne des municipalités et n'a pas dépassé 6,0 % du budget, même dans les communautés plus peuplées chez qui ces dépenses couvrent également le coût d'autres services spécialisés assimilés à la sécurité incendie, comme celui des premiers répondants. D'autre part, selon une étude commanditée en 2015 par l'Union des Municipalités du Québec (UMQ), l'augmentation annuelle moyenne des charges liées à la fonction « Sécurité publique », incluant les services de police, de sécurité incendie et de sécurité civile, aurait été de 4,7 % entre 2003 et 2013, demeurant en-deçà de la moyenne de 5,5 % observée pour les charges totales et étant sensiblement inférieure aux valeurs annuelles de 7,1 % et de 6,7 % attribuables, respectivement, aux fonctions « Aménagement, urbanisme et développement » et « Transport »⁵⁴.

⁵³ Données extraites du document suivant : MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2014*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2016, pages 52-53.

⁵⁴ RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON & CIE S.E.N.C.R.L. *Étude sur la situation fiscale et financière des municipalités du Québec, rapport final*. Montréal, Union des municipalités du Québec, 19 mai 2015, 31 pages.

Le défaut de leadership du milieu de la sécurité incendie

Cela dit, la résistance des acteurs municipaux face aux changements qu'impliquait la mise en œuvre de la nouvelle loi n'a pas été seulement le fait des élus ou des directions générales des municipalités. Il convient de reconnaître que plusieurs représentants du milieu même de la sécurité incendie, tant chez les directeurs que chez les pompiers, n'ont pas adhéré entièrement aux changements proposés ou, par certaines de leurs attitudes, en ont freiné la réalisation.

Par exemple, l'étude réalisée en 2016 sur la professionnalisation des chefs en sécurité incendie révèle qu'en dépit des commentaires favorables de chefs de services de sécurité incendie ayant participé à des regroupements de services, 35,6 % de l'ensemble des directeurs demeurent peu ou pas du tout en faveur de tels regroupements. Selon l'auteure de la recherche, ces réticences découlent souvent d'une mauvaise compréhension des regroupements⁵⁵ et des étapes nécessaires pour y parvenir. Elles sont aussi liées à la crainte de perdre des responsabilités et, par le fait même un certain prestige associé au statut de directeur. Pourtant, lors d'une précédente étape de recherche, en mars 2015, c'est dans une proportion de 51,5 % que les chefs considéraient comme insuffisant le nombre d'heures qui leur était allouées pour s'acquitter efficacement de toutes leurs tâches et responsabilités⁵⁶.

Bien que fondamentaux mais moins populaires chez les intervenants d'urgence, certains aspects de la réforme, comme les mesures de prévention, les opérations d'évaluation des risques ou les activités de formation, n'ont pas reçu de la part du milieu toute l'attention qu'ils méritaient. Par conséquent, le capital de sympathie des élus municipaux pour les véritables objectifs de la loi a été dilapidé, dans plusieurs endroits, dans l'acquisition d'équipements et de véhicules, et ce, au détriment d'une véritable optimisation à long terme des services à la population. Cela n'a évidemment pas manqué de contribuer, chez plusieurs, à l'impression que la réforme a coûté cher; déjà qu'en étant difficilement quantifiables au regard des économies qu'elles peuvent générer, les activités de prévention demeureront toujours difficiles à vendre aux élus et aux citoyens.

Ajoutons à cela que, faute de leadership ou d'adhésion aux objectifs proposés par le gouvernement, plusieurs chefs n'ont tout simplement pas su saisir les opportunités qui leur auraient permis de sensibiliser leurs autorités municipales à l'intérêt de professionnaliser l'organisation de la sécurité incendie et à la nécessité, dans le contexte d'une diminution d'occurrence des incendies, de faire évoluer celle-ci vers la gestion de risques émergents.

⁵⁵ ST-DENIS, Karine. *Op. cit.* (mai 2016), p. 18.

⁵⁶ ST-DENIS, Karine. *Op. cit.* (mars 2015), p. 41.



UNE RÉFORME
À POURSUIVRE
ET À ÉLARGIR

5

UNE RÉFORME À POURSUIVRE ET À ÉLARGIR

Ne serait-ce qu'en raison du caractère inachevé de certains de ses aspects fondamentaux, la réforme entreprise à l'issue de la *Loi sur la sécurité incendie* mérite, selon l'ACSIQ, d'être poursuivie en y insufflant une nouvelle énergie. Elle doit, ce faisant, tenir compte de changements survenus ou prévisibles, tant dans le tissu sociodémographique du Québec que dans l'environnement politique et administratif des municipalités responsables d'assurer la sécurité de leurs citoyens. Parmi ces changements, les résultats atteints jusqu'à maintenant ainsi que de récentes orientations gouvernementales en matière de gouvernance et de sécurité des collectivités sont évidemment à prendre en considération comme autant d'acquis à réinvestir ou d'occasions à saisir pour bâtir l'avenir. Cela dit, deux conditions apparaissent incontournables si l'on souhaite améliorer la résilience de la population face à divers aléas : la diversification des activités et la professionnalisation des organisations responsables de la sécurité d'une part, et le retour aux paramètres et aux principes de base de la gestion intégrée des risques et de l'organisation efficiente des secours d'autre part.

5.1 UN NOUVEAU CONTEXTE

Dans son *Livre blanc* adopté en 2012, l'UMQ a très bien cerné, parmi les différentes tendances mondiales, les quatre courants les plus susceptibles de façonner l'avenir de nos communautés à tous les égards. Il s'agit de la globalisation, du numérique, du couple énergie-climat et de la démographie⁵⁷. Il est permis de penser qu'à un degré ou à un autre, tantôt positivement, tantôt négativement, ces phénomènes accuseront également des effets sur les attentes et le niveau de sécurité des populations au cours des vingt ou trente prochaines années, soit par les mouvements sociaux et les nouvelles habitudes qu'ils ne manqueront pas de générer, soit par les volumes d'activité et les changements structurels qu'ils impliqueront pour l'organisation des moyens de secours. Sans sous-estimer l'importance des deux premiers phénomènes, tous conviendront que l'évolution de notre démographie, et plus particulièrement le vieillissement de la population, ainsi que les changements climatiques, sont ceux qui auront un impact le plus déterminant sur la sécurité des citoyens.

⁵⁷ UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, Montréal, Union des municipalités du Québec, 2012, p. 21.

Le vieillissement de la population

Le fait est connu car le phénomène est amorcé depuis bon nombre d'années : la population québécoise vieillit à un rythme plus important que celle de plusieurs autres sociétés, même parmi les pays occidentaux. De 29,9 ans qu'il était en 1971, l'âge moyen de la population du Québec est en effet passé à 40,9 ans en 2011. Les démographes prédisent qu'il atteindra 46,3 ans en 2041. Or, il faut savoir que cette situation n'est pas tant attribuable à une baisse du nombre de jeunes de moins de 20 ans, qui demeure relativement stable à l'échelle du Québec, qu'à une hausse importante de la cohorte de personnes âgées de 65 ans et plus. Et si l'espérance de vie en bonne santé s'est considérablement accrue au cours des dernières décennies, cette situation n'en accuse pas moins des pressions fort importantes, non seulement sur la demande de services sociaux et de santé, mais sur plusieurs autres dimensions de la vie collective, dont celle de la sécurité.

Bien que le rapport du coroner sur l'incendie d'une résidence de personnes âgées, à L'Isle-Verte en janvier 2014, ait assez bien illustré à la fois l'urgence d'agir en prévention et la nécessité d'organiser des secours efficaces pour assurer la protection des personnes âgées, il est déplorable que l'on se soit limité jusqu'ici à imposer l'obligation d'installer des gicleurs uniquement dans les 1300 RPA soumises au mécanisme gouvernemental de certification. Des mesures autrement plus vigoureuses et surtout plus étendues, tant en matière d'éducation du public, de réglementation du bâtiment, d'intervention d'urgence, voire d'urbanisme, devront être envisagées si l'on veut se prémunir contre la répétition d'un tel drame⁵⁸.

Car, qui plus est, comme l'augmentation de la proportion des aînés s'accompagnera dans plusieurs collectivités d'une baisse relative du pourcentage des personnes dites en âge de travailler, soit les 20-64 ans, elle se répercutera en double, d'une certaine façon, sur le niveau de risque assumé par celles-ci, que ce soit face à l'incendie ou à d'autres situations de la vie courante requérant l'organisation diligente de secours. On se retrouvera en effet dans une situation où de plus en plus de personnes sont susceptibles de requérir des services d'urgence, souvent dans des bâtiments d'habitation n'ayant pas été conçus pour tenir compte de leur état de vulnérabilité, alors qu'on voit diminuer le bassin de population active susceptible de fournir la main-d'œuvre nécessaire à la mobilisation de moyens de secours efficaces. Tiré d'une récente publication de l'Institut de la statistique du Québec, le tableau 7 rend bien compte de la situation actuelle des municipalités québécoises à cet égard. On y constate notamment que le bassin de population active sur lequel peut compter une municipalité de 1000 habitants, par exemple, est de moins de 600 personnes, ce qui jette un sérieux doute sur sa capacité de mobiliser des ressources humaines avec l'expertise et les équipements nécessaires à une intervention d'urgence efficace.

⁵⁸ Signalons qu'on ne parle ici que des résidences accueillant des personnes âgées. La situation ambiguë des bâtiments offrant à des personnes non moins vulnérables des ressources dites « intermédiaires » du réseau de la Santé est une question dont on devrait aussi s'inquiéter.

À partir d'autres données de l'Institut de la statistique du Québec, l'UMQ estime qu'en 2031, le nombre d'aînés aura connu une hausse de 80 % depuis 2011, soit un million de personnes de plus. Dès 2024, plus du quart de la population de 496 municipalités sera donc constitué d'aînés, comparativement à 26 en 2009. Ajoutons qu'à l'échelle des régions, « en 2036, ce groupe d'âge compterait pour plus du tiers de la population dans trois régions administratives : celles de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (38 %), du Bas-Saint-Laurent (36 %) et de la Mauricie (34 %), suivies de près par celle du Saguenay-Lac-Saint-Jean (32 %) »⁵⁹.

Tableau 7 : Répartition de la population par groupe d'âge et âge moyen selon la taille de la municipalité, Québec, 1^{er} juillet 2017⁶⁰

Taille de la municipalité	Groupe d'âge			Âge moyen
	0-19	20-64	65+	
	%			
100 000 habitants et plus	20,1	62,7	17,2	41,2
50 000 à 99 999 habitants	21,3	59,8	18,9	42,2
10 000 à 49 999 habitants	21,1	59,4	19,4	42,7
5 000 à 9 999 habitants	21,6	59,9	18,5	42,2
1 000 à 4 999 habitants	20,5	58,8	20,8	43,8
0 à 999 habitants	19,6	58,3	22,1	45,0
Le Québec	20,6	60,9	18,5	42,1

Parallèlement, la population des 20-64 ans serait appelée à décliner dans 10 des 17 régions administratives du Québec entre 2011 et 2036, ce phénomène n'étant pas près de s'infléchir puisque 7 d'entre elles connaîtraient également une baisse de la population des 0-19 ans. Alors qu'il ne comptait en 2009 que 14 municipalités avec moins de 50 % de la population en âge de travailler, le Québec devrait donc en dénombrier jusqu'à 236 en 2024.

On aura tôt fait de comprendre l'importance des défis que ces perspectives démographiques signifient pour l'organisation de services de sécurité et de secours dans des municipalités qui, pour la plupart, sont déjà aux prises avec d'importantes difficultés de recrutement ou de rétention de pompiers et de personnel d'urgence. Compte tenu des aptitudes spécifiques recherchées chez les candidats pompiers et du statut particulier des pompiers volontaires ou à temps partiel, la question des préjudices dus à l'incendie dans les régions dont l'habitat

⁵⁹ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061*, édition 2014, Québec, Institut de la Statistique du Québec, septembre 2014, p. 46.

⁶⁰ INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. La population des municipalités du Québec au 1^{er} juillet 2017, dans *Coup d'œil sociodémographique*, numéro 61, février 2018, Québec, Institut de la statistique du Québec, p.2.

est dispersé risque d'être très aiguë. En effet, au cours des prochaines années, il sera difficile de constituer dans plusieurs de ces milieux une réelle force de frappe, suffisante en nombre et dotée de l'infrastructure et des équipements appropriés. Mais il faut surtout prendre conscience que derrière cette difficulté, c'est la sécurité de la population qui est en cause.

Car cela, faut-il le dire, ne concerne pas seulement la sécurité incendie. Les demandes récurrentes pour l'ajout de services ambulanciers dans plusieurs régions témoignent aussi de la pression exercée par le vieillissement sur ce type de services. L'ACSIQ endosse les craintes formulées à cet égard par le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence (SPU) qui, après avoir constaté l'importante croissance, particulièrement chez les aînés, dans les projections de besoins de transports ambulanciers jusqu'en 2026, affirmait en 2014 que :

« Le vieillissement de la population doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie en ce qui concerne les SPU. Actuellement, les acteurs des SPU ont une attitude trop passive à cet égard. Une réflexion stratégique doit être entreprise rapidement pour trouver des solutions à ce problème de façon à contrôler les coûts et à assurer la qualité des soins aux patients.»⁶¹

Une diminution du nombre d'interventions sur les incendies, contrebalancée par une augmentation des autres situations requérant des secours

Selon le plus récent rapport statistique du MSP, les centres d'appels d'urgence 9-1-1 ont reçu, en 2015, près de 5 millions d'appels, dont 3,1 millions ont été transférés à un centre secondaire en vue d'une prise en charge par les services policiers, ambulanciers, pompiers ou autres. De ce nombre, ce sont 165 418 appels, soit 5,3 %, qui ont été transmis aux services de sécurité incendie. Mais qui plus est :

« Des 165 418 appels transmis aux services de sécurité incendie en 2015, 17 038 concernaient le combat du feu. Par conséquent, plus de 148 000 appels ont été dirigés vers les services de sécurité incendie pour des secours spécialisés (intervention en présence de matières dangereuses, désincarcération, sauvetage en hauteur, en milieu isolé, en espace clos, nautique ou sur glace), des vérifications diverses (fils électriques, présence de fumée, etc.) ou d'autres types d'interventions (périmètre de sécurité, évacuation, assistance aux citoyens, etc.). »⁶²

⁶¹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Op. cit.*, p.79.

⁶² MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2015*. Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2018, p. 8.

Comme l'importance relative des interventions sur les incendies varie en fonction du nombre et de la diversité des services offerts dans chaque communauté, ces données ne témoignent certes pas de la réalité de tous et chacun des milieux régionaux du Québec. Chose certaine cependant, c'est qu'elles rendent compte d'une lourde tendance dans l'évolution des services de sécurité incendie. Quelques développements récents expliquent cette situation.

Outre le fait, signalé précédemment, que plusieurs services de sécurité incendie sont désormais organisés pour intervenir sur le théâtre d'incidents divers, à commencer par les accidents de la route avec des outils de désincarcération, il faut voir que de plus en plus de municipalités sont dotées de premiers répondants, notamment pour pallier les lacunes et les délais d'intervention des services ambulanciers; entre 2005 et 2013, le nombre de celles-ci a en effet doublé, passant de 164 à 327⁶³. Or, le service de premiers répondants suppose, là où il existe, un volume significatif d'interventions, sensiblement plus élevé que celui sur les incendies. Par exemple, pour l'année 2016, le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) a reçu 85 347 appels requérant les premiers répondants, comparativement à 1178 appels concernant un incendie de bâtiments et 3316 appels concernant un autre type d'incendie⁶⁴. Son homologue de la Ville de Lévis comptabilise, pour la même année, 3090 sorties de ses premiers répondants et 2196 interventions sur des incendies et les autres risques⁶⁵. Dans la mesure où un consensus semble se dessiner au Québec, sur la volonté d'assurer la présence de premiers répondants sur tout le territoire, il est donc légitime de croire que cette tendance n'ira qu'en s'accroissant.

À un autre niveau, la répétition, voire la multiplication, des catastrophes d'origine naturelle ou anthropique au cours des dernières décennies au Québec ne manque pas de convaincre de plus en plus de gens de la probabilité qu'un événement de la sorte survienne un jour chez eux :

« L'une des réalités avec laquelle le Québec doit composer, comme la plupart des autres sociétés dans le monde, est l'augmentation constante des sinistres depuis les années 1970. Le bilan des catastrophes survenues sur le territoire québécois démontre en effet une tendance à la hausse de ces événements.

(...)

⁶³ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Op. cit.*, p. 39.

⁶⁴ SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL. *Rapport des activités 2016*, Montréal, Ville de Montréal, 2017, p. 5.

⁶⁵ SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE LÉVIS. *Rapport annuel 2016*, Lévis, Ville de Lévis, 2017, p. 7.

Aucune région québécoise, aucune municipalité, aucune organisation ni citoyen ne peut se croire à l'abri des sinistres. Il peut être tentant et rassurant pour certains de penser que ces événements se produisent ailleurs et que nous sommes protégés contre de telles éventualités. La réalité est toutefois différente. Chaque année des collectivités québécoises font face à de telles situations, et ce, de façon de plus en plus fréquente et importante. »⁶⁶

Si les changements climatiques sont à l'origine de plus en plus d'événements extrêmes comme des tempêtes hivernales, des crues printanières, des tornades, des épisodes de pluie torrentielle ou des glissements de terrain, il y a lieu de convenir que les activités industrielles et le transport, qu'il soit routier, ferroviaire, maritime ou aérien, peuvent également être à la source, dans tous les milieux, de situations requérant le déploiement de secours. D'où la nécessité d'assurer partout une meilleure évaluation et un suivi plus serré des risques, le renforcement de systèmes d'alerte précoce et le maintien de ressources bien préparées et prêtes à intervenir.

Ajoutons que notre vulnérabilité à l'égard des risques de la vie courante s'accroît également du fait de nouvelles activités pratiquées partout sur le territoire. Elle s'ajoute à des attentes de plus en plus élevées des citoyens à l'égard des services publics lorsqu'il s'agit de leur sécurité personnelle. Par exemple, le récent rapport du Protecteur du citoyen sur l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier fait bien ressortir les enjeux de sécurité liés à la pratique de plus en plus populaire d'activités sportives ou récréotouristiques. Le défaut de sensibilisation et de responsabilisation des adeptes de ces activités, doublé de la disparité organisationnelle des services de secours (couverture du réseau 9-1-1, traitement et répartition des appels d'urgence, procédures d'intervention, etc.), conduit à un nombre important d'accidents et de victimes : « *Chaque année, environ 1000 personnes subissent un traumatisme à l'extérieur du réseau routier et approximativement 250 polytraumatisés requièrent des interventions spécialisées*⁶⁷.. ».

Aux pressions exercées sur le système préhospitalier d'urgence par le vieillissement de la population se juxtaposent donc des attentes de la population pour des secours plus rapides et plus efficaces dans des situations où, non seulement la sécurité se trouve menacée, mais également la santé. Le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence a bien cerné ce sentiment fort légitime :

⁶⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024. Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes*, Québec, ministère de la Sécurité publique, 2014, p. 1-2.

⁶⁷ LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *L'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier. Une desserte à optimiser pour sauver des vies*, Québec, Assemblée nationale, le 28 mars 2013, p. 13.

« Quand la santé, ce bien si précieux, vient à manquer ou simplement à subir un assaut, le désarroi, l'inquiétude et la panique ne sont jamais bien loin. Si le malaise ou la maladie survient inopinément, si les symptômes nous sont inconnus, s'il nous semble qu'une intervention médicale est nécessaire et même impérative, nous voici en situation d'urgence. »⁶⁸

Sans égard à la région où ils demeurent, au niveau de ressources de leur municipalité ou à l'organisation publique ayant la compétence juridique pour agir, les citoyens s'attendent donc de plus en plus à recevoir un service comparable, en termes de diligence et de professionnalisme, quand leur santé ou leur sécurité est en cause.

5.2 DES ACQUIS À RÉINVESTIR ET DES OCCASIONS À SAISIR

Même si elles n'ont pas été à la hauteur des attentes formulées dans l'énoncé d'orientations gouvernementales ayant précédé l'adoption de la *Loi sur la sécurité incendie*, les quinze dernières années ont néanmoins permis, comme il a déjà été mentionné, d'améliorer sensiblement l'organisation des secours et, par conséquent, la sécurité des citoyens, tout particulièrement à l'égard de l'incendie. Ces acquis doivent être réinvestis dans la relance de l'action, tout comme il y a lieu de considérer d'autres conditions apparues au cours des dernières années, qui pourraient contribuer à mieux satisfaire les nouvelles attentes des citoyens en matière de sécurité.

À la lumière de ces acquis, mais en considérant surtout les perspectives démographiques de plusieurs régions du Québec et les attentes de la population en matière de sécurité, l'ACSIQ est d'avis qu'il est temps de se tourner vers un nouveau paradigme organisationnel. Outre l'incendie, celui-ci se préoccupera de la prévention et des interventions contre un ensemble de risques à la sécurité et, à certains égards, à la santé des citoyens.

Les acquis

Les progrès évoqués précédemment, réalisés dans plusieurs localités et régions du Québec, sont certainement les meilleurs gages de réussite si l'on souhaite améliorer la protection des citoyens tant à l'égard de l'incendie que pour faire face à d'autres aléas mettant en péril leur santé, leur sécurité ou la sauvegarde de leurs biens. Il est en effet à espérer que le succès de différentes formules, expérimentées grâce à l'initiative de municipalités plus entreprenantes, saura servir d'exemple à d'autres organisations demeurées plus tièdes à l'égard des objectifs de la réforme.

⁶⁸ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Op. cit.*, p. 5.

En dépit de la baisse de la proportion des interventions sur les incendies, il faut convenir, du reste, que la majorité des milieux n'ont pas le choix de maintenir une organisation contre l'incendie, dédiée à la prévention et apte à intervenir efficacement lorsque nécessaire. La diminution relative des appels d'urgence concernant un incendie ne devrait surtout pas faire oublier qu'à raison de quelque 16 000 occurrences annuellement, celui-ci reste de loin le sinistre le plus fréquent. Dans ce contexte, pourquoi ne pas optimiser l'utilisation de l'expertise et des ressources qui y sont allouées, non seulement par la mise en commun des services de sécurité incendie, telle qu'elle a été privilégiée jusqu'à maintenant, mais également par une diversification des activités et des services offerts à la population? Déjà présentes dans une majorité de municipalités, ces ressources sont d'ailleurs les premières mobilisées en cas d'urgence – et souvent les seules dont on dispose! –, lors d'inondations ou de glissements de terrain, par exemple.

En plus d'être la façon de voir des participants au Forum de 2012, lesquels recommandaient de considérer du même souffle la planification de la sécurité incendie, celle de la sécurité civile et la gestion des autres risques à la sécurité des citoyens, cette perspective reproduit également celle du Protecteur du citoyen qui, dans son rapport sur l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier, va au-delà de ce seul service et parle ainsi du schéma de couverture de risques :

« Pour ces raisons, on devrait favoriser un mode d'organisation régional et responsabiliser les autorités imputables à ce palier, notamment en intégrant à la *Loi sur la sécurité incendie* une obligation pour celles-ci d'ajouter le sauvetage hors route à leur schéma de couverture de risques. Rappelons que cette loi, adoptée en 2000, oblige les MRC à établir un schéma de couverture de risques en sécurité incendie qui comprend des objectifs d'intervention et les moyens pour les atteindre. Pour les responsables des opérations de secours, il s'agit d'un outil de planification essentiel. Cet outil permettrait de planifier l'organisation des sauvetages hors route en maximisant l'utilisation des ressources (humaines et matérielles) existantes.

En fonction des risques spécifiques présents sur le territoire, le schéma de couverture de risques devrait inclure certaines interventions d'urgence spécialisées, comme les sauvetages nautiques et sur glace, les sauvetages en hauteur et en espaces clos, ces derniers étant tous inclus dans la notion de « sauvetage hors route ».⁶⁹

⁶⁹ PROTECTEUR DU CITOYEN. *Op. cit.* p. 31.

Ces interventions devront cependant, comme nous le verrons, être encadrées par des paramètres opérationnels faisant référence aux meilleures pratiques et par des objectifs clairs, et ce, au même titre que les opérations de sécurité incendie l'ont été par les *Orientations ministérielles*. Dans leur rapport respectif, le Protecteur du citoyen et le Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence insistent d'ailleurs, a fortiori parce qu'il s'agit de contextes d'urgence où la vie de citoyens est en jeu, sur l'indispensable uniformisation des pratiques, notamment par l'établissement de protocoles normalisés d'organisation et d'intervention ainsi que par l'évaluation permanente de la performance. Dans le même ordre d'idées, les organisations concernées ne devraient surtout pas se priver des progrès réalisés au cours des dernières années grâce à la normalisation des activités des centres d'urgence 9-1-1 et à l'amélioration constante de la couverture cellulaire du territoire.

En conformité avec l'objectif ultime d'améliorer la sécurité de la population, les services de sécurité incendie qui souhaiteront s'investir dans de nouvelles responsabilités devront, enfin, envisager un engagement réel dans des activités de prévention des risques en cause et ne pas se limiter aux seules interventions de secours.

Des possibilités intéressantes

Si les tendances démographiques d'une part, et les difficultés organisationnelles en matière de sécurité incendie observées ou appréhendées dans plusieurs régions d'autre part, nous obligent à une profonde remise en question du modèle traditionnel d'organisation, il faut reconnaître que certaines possibilités intéressantes se dessinent, qui pourraient permettre de mener à bien ce changement de paradigme. Sans avoir fait un recensement exhaustif des possibilités qui, de près ou de loin, seraient susceptibles de contribuer à ce projet, certaines méritent assurément d'être signalées.

En ce qui concerne tout d'abord la prévention des incendies, mentionnons la récente proposition de la RBQ au sujet du partage de responsabilités avec les municipalités en matière de réglementation du bâtiment. Le bilan de la consultation menée en 2015-2016 sur le contenu et l'application de la réglementation en construction et en sécurité fait d'ailleurs état d'un excellent accueil de cette proposition par la majorité des intervenants, y compris des municipalités⁷⁰. L'ACSIQ a d'ailleurs vivement appuyé ce projet, qui permettrait enfin de doter le Québec de la norme unique tant attendue en construction et en sécurité. Les changements proposés feraient en sorte d'étendre la compétence de la RBQ à l'ensemble des bâtiments, hormis quelques exceptions, en vue d'une application uniforme du chapitre Bâtiment du Code de construction du Québec (CBCC). Pour leur part, les municipalités

⁷⁰ RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC. *Bilan des réponses obtenues lors de la consultation menée du 18 novembre au 18 décembre 2015*. Québec, Régie du bâtiment du Québec, septembre 2016, p. 5.

poursuivraient leur action en sécurité incendie en assurant l'application, auprès des propriétaires de bâtiments, des dispositions du chapitre Bâtiment du Code de sécurité (CBCS) empruntées au Code national de prévention des incendies (CNPI), lequel serait également adopté par la RBQ pour l'ensemble du territoire. Rappelons que ce changement ne peut cependant être envisagé isolément; il implique aussi la mise en place d'un système d'attestations de conformité des travaux délivrées par des professionnels (architectes et ingénieurs) ainsi que l'élargissement du plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs. Mais ces mesures concourent également à une meilleure qualité du bâtiment et, par conséquent, à une plus grande sécurité des occupants.

Pour ce qui touche à l'amélioration des interventions de sécurité incendie et de secours, les rapports précités du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence et du Protecteur du citoyen ont pavé la voie à l'organisation de services étendus et efficaces, répondant aux attentes et aux besoins contemporains de la population. C'est ainsi qu'après avoir constaté que la présence des premiers répondants influe de façon importante sur le temps total d'une intervention d'urgence, le Comité national recommande :

- « **25** de prendre des mesures pour que la présence de premiers répondants soit obligatoire sur tout le territoire du Québec; de prendre en considération la force de frappe potentielle des services d'incendie et de police, après analyse coût-avantage pour les SPU et le patient, comparativement à l'ajout de ressources ambulancières;
- 26** d'améliorer les procédés d'assurance qualité des premiers répondants pour en garantir l'uniformité;
- 27** de considérer le temps total de l'intervention tenant compte de la présence des premiers répondants et la possibilité de gains à ce chapitre grâce aux premiers répondants sur tout le territoire du Québec et de fixer des objectifs et des cibles;
- 28** au moment d'augmenter les ressources ambulancières, d'analyser le temps total de l'intervention pour s'assurer que le coût-avantage lié aux premiers répondants n'est pas ignoré;
- 29** d'établir et de diffuser des règles de financement claires en ce qui concerne la contribution du Ministère lors de l'instauration d'un service de premiers répondants, ainsi que par la suite;

- 30** d'élaborer des orientations précises et documentées quant à l'implantation d'un service de premiers répondants, et de les accompagner de cibles et d'objectifs assortis d'un suivi périodique et d'une reddition de comptes à la population. »⁷¹

Il y a donc intérêt, selon l'ACSIQ, à planifier dans un même exercice et sous une même autorité l'ensemble des ressources consacrées dans chaque milieu aux services préhospitaliers d'urgence. Nombreux sont les intervenants à déplorer les méthodes et procédures actuelles du MSSS et des centres intégrés de santé et services sociaux (CISS) dans la répartition régionale des véhicules ambulanciers, tout comme dans l'allocation des sommes d'argent destinées à l'encadrement et à la formation des services de premiers répondants. Il en résulte des disparités importantes à l'intérieur d'une même région administrative et, a fortiori, à l'échelle du territoire québécois.

Inspirées du même esprit et ayant déjà donné lieu à la production d'un cadre de référence et à la mise en place d'un programme d'aide financière par le MSP (dont l'enveloppe budgétaire vient d'être bonifiée substantiellement), les recommandations du Protecteur du citoyen sur l'implantation d'un mode d'organisation régionale à l'échelle du Québec ne sont pas moins explicites, d'où l'intérêt d'en reproduire ici de larges extraits :

« Considérant que toute personne doit pouvoir compter sur le soutien de la municipalité lorsque survient un incident à l'extérieur du réseau routier sur le territoire de celle-ci;

Considérant que l'efficacité des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier peut être bonifiée à l'aide d'un mode d'organisation régionale, incluant un partage des équipements entre les services incendie lorsque requis;

Considérant qu'il est primordial de responsabiliser les municipalités quant à leur rôle dans l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier en fonction des risques présents sur leur territoire, particulièrement lorsqu'elles autorisent des activités présentant des risques;

Considérant les disparités régionales en ce qui concerne l'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier;

Considérant que les autorités régionales, à savoir les MRC et l'Administration régionale Kativik (ARK), sont les mieux placées, en liaison avec les municipalités locales qui en font partie, pour identifier les zones à risques sur leur territoire, incluant les territoires non organisés sous leur gouverne, et pour prévoir des mécanismes efficaces de protection et de réponse aux incidents qui surviennent à l'extérieur du réseau routier;

⁷¹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Op. cit.*, p. 42.

Le Protecteur du citoyen recommande au ministre de la Sécurité publique :

- 5.1** De modifier la *Loi sur la sécurité incendie* et les orientations ministérielles en matière de sécurité incendie afin d'obliger les MRC et l'ARK à ajouter un protocole régional d'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier prévoyant l'accès aux équipements nécessaires à leur schéma de couverture de risques adopté en vertu de cette loi. Le Protecteur du citoyen demande au Ministère qu'il effectue un suivi des modifications législatives apportées selon l'échéancier convenu.

Le Protecteur du citoyen recommande également au ministère de la Sécurité publique, avec la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et du ministère des Transports :

- 5.2** De confier aux MRC et à l'ARK, en liaison avec les municipalités locales qui en font partie, la responsabilité de développer et de mettre en œuvre un protocole régional d'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier, clarifiant les rôles et responsabilités des intervenants (ambulanciers, policiers, pompiers, bénévoles) et comportant les éléments suivants :

(...)

- 5.2.2** Des cibles précises à atteindre en matière d'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier et les actions requises pour les atteindre, incluant la mise en alerte, les équipements et la formation requis par les services incendie, ainsi que des mécanismes de suivi leur permettant de s'assurer du développement des services au sein de leurs municipalités constituantes et des territoires non organisés ce, de concert avec les agences régionales de la santé et des services sociaux et les autres intervenants concernés.

(...)

- 5.2.5** Une couverture adéquate des milieux miniers, forestiers, nordiques et maritimes, en tenant compte des besoins spécifiques identifiés en matière d'activités spécialisées, tels les sauvetages nautiques, les sauvetages en hauteur et en espace clos, particulièrement sur les sites récréotouristiques et les zones touristiques privées ou publiques, ainsi que lors d'événements spéciaux. »⁷²

⁷² LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Op. cit.*, p. 46-47.

Trois projets en cours de développement interpellent en outre le milieu municipal et de la sécurité incendie sur la question de son degré de préparation pour faire face à des événements d'envergure ou des catastrophes. Il s'agit d'abord d'un projet de *Règlement sur les procédures d'alerte et de mobilisation et les moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre* que pourrait édicter le ministre de la Sécurité publique en vertu de l'article 194 de la *Loi sur la sécurité civile*⁷³.

Dans un ordre similaire d'idées, à la suite de la tragédie de Lac-Mégantic, l'ACSIQ a par ailleurs soumis au gouvernement, en janvier 2014, la proposition de créer une structure provinciale d'intervention en présence d'un sinistre majeur ayant pour mission de « réunir une équipe de professionnels de l'urgence pour conseiller et soutenir, en concertation et en partenariat, les autorités municipales, régionales ou provinciales aux prises avec une situation de sinistre majeur⁷⁴ ». Dans la mesure où des suites semblent vouloir être accordées à ces deux projets structurants de la capacité d'intervention des municipalités lors d'événements exceptionnels, leur réalisation ne ferait que confirmer la pertinence de développer et de maintenir opérationnelle, dans chaque région, une force instrumentée, qualifiée et polyvalente de ressources en matière de sécurité.

Doté d'importantes ressources financières et intégrant jusqu'à un certain point les deux projets précédents, le troisième projet consiste dans le « *Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations* » rendu public par le gouvernement du Québec au mois de mars 2018⁷⁵. Celui-ci propose trois séries de mesures dont certaines semblent découler des mêmes constats qu'effectue l'ACSIQ sur le net avantage d'agir en amont de risques, quels qu'ils soient, notamment par des mesures en matière d'aménagement du territoire, sur la nécessité impérieuse d'améliorer la préparation des municipalités pour faire face à des situations mettant en péril la vie de leurs citoyens et sur le besoin, non moins impératif, de favoriser l'utilisation optimale et coordonnée de toutes les ressources disponibles lors de situations d'urgence, où qu'elles se trouvent.

Il ne fait plus aucun doute, enfin, que l'accès des femmes aux métiers associés à la prévention, à la sécurité et à l'organisation des secours s'impose comme une condition incontournable, non seulement de la réussite du modèle proposé, mais du simple maintien dans plusieurs milieux des ressources aptes à assurer des services minimaux en cette matière. Or, par l'adoption récente de la *Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes vers 2021*⁷⁶, le gouvernement a déjà posé un geste en ce sens, que l'ACSIQ ne peut manquer de

⁷³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Règlement sur les procédures d'alerte et de mobilisation et les moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre », dans *Gazette officielle du Québec, partie 2*, 22 février 2017, 149^e année, n° 8, p. 375, et <https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/>. Consulté en février 2018.

⁷⁴ ASSOCIATION DES CHEFS EN SÉCURITÉ INCENDIE DU QUÉBEC. *Proposition d'une structure provinciale d'intervention en présence d'un sinistre majeur*, (s.l.), ACSIQ, janvier 2014, 8 pages.

⁷⁵ MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations. Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes*, Québec, gouvernement du Québec, 2018, 36 pages.

⁷⁶ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Ensemble pour l'égalité. Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes vers 2021*, Québec, Secrétariat à la condition féminine, 2017, 141 pages.

saluer. Le MSP s'étant engagé, dans cette stratégie, à documenter la nature des obstacles à l'accès et au maintien des femmes dans les services de sécurité incendie, il est à espérer que cette action sera à la base de mesures visant non seulement à mieux comprendre les enjeux de la mixité, mais à faire la promotion auprès des femmes des métiers associés à la sécurité, comme pompiers, premiers répondants, préventionnistes et secouristes.

D'autres secteurs, comme les organisations policières et le milieu de la construction, se sont engagés dans ce sens dans le passé, et se félicitent aujourd'hui de la richesse de la contribution des femmes à leurs activités et à leur mission. Après avoir adopté en 2015 son « *Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024* »⁷⁷, la Commission de la construction du Québec affichait déjà une augmentation de 500 femmes sur les chantiers pour l'année 2017. Les femmes représentaient, pour cette dernière année, 7 % du total des nouvelles entrées dans l'industrie⁷⁸. Rien ne saurait donc retarder l'adhésion du milieu de la sécurité incendie à ce mouvement inéluctable.

5.3 UN MILIEU À PROFESSIONNALISER

Sans doute en raison du fait que, pendant longtemps dans le Québec rural, les ressources en sécurité incendie n'ont pas eu besoin d'être mobilisées sur une base permanente, contrairement à d'autres effectifs municipaux comme ceux alloués à l'entretien des infrastructures, ce secteur d'activité a conservé dans certains milieux jusqu'à l'aube du XXI^e siècle quelques caractéristiques d'une autre époque. En dépit des dangers auxquels ils étaient exposés, les pompiers effectuaient souvent un travail bénévole ou très peu rémunéré et plusieurs organisations de sécurité incendie, bien que placées sous la responsabilité des municipalités, finançaient l'achat de leurs équipements par la tenue d'activités caritatives.

Or, il va sans dire que, dans la perspective proposée ici par l'ACSIQ, il ne saurait y avoir de place, nulle part, pour ce genre de conception des organisations de sécurité, que ce soit pour faire face à l'incendie ou pour assurer la protection des citoyens à l'égard d'autres risques à leur santé, à leur intégrité physique ou à la sauvegarde de leurs biens. Tout au contraire, il convient plus que jamais de favoriser partout une indispensable professionnalisation du milieu par :

- l'uniformisation des procédures et des pratiques;
- la normalisation de l'équipement;

⁷⁷ COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024*, Montréal, Commission de la construction du Québec, 2015, 56 pages.

⁷⁸ <http://www.cccq.org/fr>. Consulté en avril 2018.

- le rehaussement des qualifications des gestionnaires;
- le maintien des compétences et la formation continue du personnel;
- l'allocation de ressources à la recherche et au développement.

Ce n'est qu'à cette condition que pourront être relevés les défis de l'efficience et d'un rapport coûts / bénéfiques avantageux, de même que pourront être résolues des difficultés de gestion comme celles associées à l'embauche et à la rétention d'un personnel qualifié, plus particulièrement en région périphérique où celles-ci constituent le principal obstacle au maintien d'une expertise spécialisée. Ainsi conçue, la professionnalisation représente en outre un puissant facteur d'amélioration de la santé et de la sécurité des intervenants d'urgence, question dont il n'a pas été fait mention jusqu'à présent mais qui n'en constitue pas moins un enjeu de plus en plus crucial pour les organisations de sécurité incendie.

Les mesures prises en matière de formation dans la foulée de la *Loi sur la sécurité incendie*, et plus particulièrement l'adoption du *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal*, ont certes jeté les bases de cette professionnalisation. Néanmoins, il faut se rendre compte que la majeure partie de l'offre actuelle de formation date des années 1990, à partir de profils de compétences établis à cette époque. La partie normalisée de cette offre de formation se limite à la sécurité incendie, et plus particulièrement encore à la seule dimension de l'intervention, avec très peu de composantes sur les autres risques ou la gestion des organisations.

Il en est de même pour le règlement précité qui a été adopté dans un contexte donné et pour des objectifs qui, pour peu qu'ils aient été atteints, méritent aujourd'hui d'être revus. Par exemple, l'établissement des exigences de formation sur la base de seuils démographiques des collectivités à desservir a contribué au redressement rapide du niveau de compétences des pompiers, ce qui était l'objectif unanimement recherché. D'aucuns pensent qu'il pourrait être maintenant opportun, à l'instar du projet de règlement à l'étude en Ontario⁷⁹, d'établir des exigences minimales communes à tous les pompiers, exigences à partir desquelles les autres obligations seraient harmonisées avec les niveaux et les caractéristiques des risques rencontrés dans chaque milieu. De même, peut-être est-il le temps, dans un souci d'optimisation de toutes les ressources disponibles, d'étendre aux membres des brigades industrielles de prévention et de combat contre les incendies certaines des exigences de formation s'adressant actuellement au personnel municipal ?

⁷⁹ Voir : MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ COMMUNAUTAIRE ET DES SERVICES CORRECTIONNELS. *Consultation publique sur un projet de règlements en ce qui concerne la formation et l'accréditation obligatoires ainsi que l'évaluation des risques dans la collectivité.* <http://www.ontariocanada.com/registry>. Consulté en avril 2018.

Le contenu de même que le cheminement de la formation des pompiers et autres membres des services de sécurité incendie sont donc à revoir, selon l'ACSIQ, de manière à tenir compte des nouveaux éléments de contexte exposés précédemment. Quelque peu négligé jusqu'à présent, le cas des gestionnaires des organisations de sécurité, notamment, doit faire l'objet d'une plus grande attention. Compte tenu que l'administration de leur service regroupe 44,5 % des tâches les plus fréquentes qu'ils ont à effectuer, chiffre auquel peuvent s'ajouter les 20,7 % de gestion des ressources humaines⁸⁰, il ressort que le rôle de directeur d'un service de sécurité incendie déborde déjà largement la gestion des interventions. Lorsque questionnés sur les compétences requises pour leur travail, les directeurs évoquent d'ailleurs le plus fréquemment les compétences en administration et en gestion des ressources humaines. Cela va de pair avec une plus grande harmonisation des contenus de formation auxquels ils ont accès auprès des différentes maisons d'enseignement :

« Une ressemblance accrue des compétences favoriserait principalement une uniformisation des services. Elle favoriserait aussi un meilleur niveau de service, la gestion des services, l'entraide entre les services, l'augmentation des compétences, l'obtention et la gestion des budgets et la rétention du personnel. »⁸¹

L'ACSIQ s'est d'ailleurs récemment engagée avec l'ENAP dans une démarche visant à établir le profil de compétences de gestion des directeurs de services de sécurité incendie.

Pour les personnes travaillant en prévention dans les municipalités, les difficultés éprouvées par cet aspect de la sécurité incendie relèvent majoritairement de la gestion. Ces personnes estiment qu'une plus grande professionnalisation de la fonction de gestionnaire en prévention faciliterait grandement la promotion de la prévention auprès des élus municipaux.

Si l'ENPQ a un rôle déterminant à jouer dans la professionnalisation du milieu, il ne faudrait toutefois pas se priver de l'expertise développée dans les organisations de sécurité incendie des plus grandes agglomérations du Québec. Étant donné que l'ENPQ et le MSP éprouvent des difficultés à recruter ou à retenir des ressources spécialisées en sécurité incendie, ils seraient certainement bien avisés de rechercher la conclusion d'ententes avec les organisations, comme le Service de sécurité incendie de Montréal (SIM), qui élabore des contenus de formation à l'intention de son personnel et expérimente des procédures qui pourraient avantageusement être diffusés dans les autres services de sécurité incendie.

⁸⁰ ST-DENIS, Karine. *Op. cit.* (mars 2015), p. 33.

⁸¹ ST-DENIS, Karine. *Op. cit.* (juin 2015), p. 4.

C'est le cas, notamment, de procédures en matière de santé et de sécurité du travail que le SIM, en raison de son volume opérationnel et de sa capacité administrative, est régulièrement amené à développer à la suite d'avis de la CNESST. Souvenons-nous que le SIM a grandement contribué à l'élaboration de directives et de guides publiés par le MSP au début des années 2000.

La professionnalisation des gestionnaires passe enfin par un statut conséquent à leurs responsabilités. Les directeurs à temps partiel consultés dans le cadre des travaux de Karine St-Denis, en 2015 et 2016, sont nombreux à reconnaître que les heures allouées par leur municipalité sont nettement insuffisantes pour mener à bien l'ensemble de leurs attributions. Il y a donc lieu de recourir à des modèles organisationnels qui favoriseront le recours à des gestionnaires à statut permanent.

5.4 L'IMPORTANCE DE REVENIR À LA BASE

L'ACSIQ croit fermement que les principes et les paramètres rappelés précédemment, et qui étaient à la base de l'action entreprise il y a une quinzaine d'années, demeurent pertinents en tous points, non seulement pour la poursuite des objectifs en sécurité incendie, mais aussi pour guider toutes les initiatives que le gouvernement ou les autorités municipales voudront bien entreprendre à partir des pistes d'action qui leur sont soumises. Tout éventuel élargissement des attributions des services de sécurité incendie, que ce soit en matière de sécurité civile ou pour la prise en charge d'activités préhospitalières d'urgence, devrait en effet :

- 1.** procéder d'une gestion réfléchie des risques en cause;
- 2.** accorder la priorité aux mesures de prévention;
- 3.** reposer sur une utilisation optimale des ressources et des moyens disponibles à une échelle intermunicipale ou régionale, dans un double objectif d'efficacité opérationnelle et de contrôle des coûts.

Toujours approprié pour aborder le risque d'incendie, le modèle de gestion des risques proposé dans les *Orientations ministérielles* semble tout à fait pertinent, à tout le moins dans son esprit⁸², pour la prise de décision à l'égard de divers autres risques. En laissant aux autorités municipales, au palier régional, le soin de déterminer l'équilibre souhaité entre les mesures de prévention et les moyens de protection à déployer, en fonction de leurs

⁸² Certaines adaptations pourraient être apportées à ce modèle pour tenir compte des caractéristiques et des conditions de manifestation des autres risques auxquels on voudrait l'appliquer.

capacités financières et d'un seuil convenu de tolérance au risque, ce modèle est d'abord le meilleur garant de l'imputabilité politique des décisions dans ce domaine. Il assure par ailleurs, conformément à la jurisprudence s'appliquant aux municipalités, le recours aux règles de l'art et aux normes les plus généralement reconnues dans la mise en œuvre des mesures de sécurité qu'elles choisissent de réaliser.

La gestion réfléchie des risques suppose également que l'on ne tienne pas seulement compte, dans chaque milieu, des dépenses qu'implique l'organisation adéquate de secours, mais que l'on considère aussi le coût économique et social associé à une éventuelle absence d'investissements ou d'intervention. La tentation de ne rien faire l'emportant souvent sur celle d'engager des sommes importantes dans le développement ou le maintien d'un service de sécurité, il faut en effet pouvoir quantifier l'impact d'une telle décision. Une recherche menée en 2013 sur le service de sécurité incendie de Phoenix, Arizona, démontre que les interventions lors d'incendies de bâtiments commerciaux et industriels – qui ne représentent que 3 % des interventions annuelles de ce service – ont un impact significatif sur le maintien des revenus fonciers et fiscaux de l'État d'Arizona, sur son produit intérieur brut ainsi que sur le revenu réel disponible par personne dans cette région⁸³. L'ACSIQ a récemment entrepris, sur le modèle de cette recherche, des études de l'impact économique des interventions de quelques services québécois de sécurité incendie. Elle espère pouvoir rendre publics très bientôt la méthodologie et les résultats de ces études de manière à pouvoir les reproduire et ainsi soutenir la prise de décisions des autorités municipales.

En dépit des lacunes que l'on continue d'observer en matière de réglementation de sécurité, il semble tout à fait raisonnable de croire que la diminution de la fréquence d'incendies et du nombre de décès attribuables à ce phénomène s'explique davantage par les efforts de prévention et la généralisation de l'avertisseur de fumée que par l'amélioration des interventions de secours des services de sécurité incendie. À preuve, par exemple, les décès surviennent encore majoritairement dans un contexte caractérisé par l'absence ou le dysfonctionnement de l'avertisseur de fumée. Les efforts visant, partout au Québec, à prévenir l'incendie plutôt qu'à le combattre doivent donc continuer d'être privilégiés.

Sachant, par ailleurs, que les mesures prises en amont des risques de sinistre, quels qu'ils soient, demeurent à la fois les plus efficaces et généralement les moins onéreuses, il n'y a aucune raison valable pour que cette priorité accordée à la prévention ne soit pas transposée à tous les autres risques dont la gestion serait éventuellement confiée aux organisations municipales en matière de sécurité.

⁸³ EVANS, ANTHONY. *The Economic Impact of Successful Commercial Fire Interventions – Phoenix Fire Department, June 1, 2012 – May 31, 2013*. Tempe, L. William Seidman Research Institute, W. P. Carey School of Business, Arizona State University, 2014, 19 pages.

Compte tenu du savoir-faire spécialisé que les interventions de secours exigent, des équipements perfectionnés nécessaires, des coûts importants qu'elles entraînent, du caractère d'urgence qui les caractérisent, de la fréquence somme toute assez faible de certains types de ces interventions dans plusieurs milieux, l'objectif d'une utilisation optimale des ressources tant humaines que technologiques ou financières demeure enfin la clé de l'efficience et de la rentabilité. En matière de sécurité, peut-être davantage que dans de nombreux autres domaines parce que le premier enjeu concerne ici la sauvegarde de vies humaines, l'uniformisation des équipements, de la formation et des procédures opérationnelles est essentielle à l'efficacité de l'action. Or, en plus d'être incompatible avec l'atteinte de cette efficacité et de n'offrir qu'un faux sentiment de sécurité à la population, une organisation fragmentée ou disparate des ressources comporte généralement un coût plus élevé pour la société.

Quand elle permet l'atteinte de cette efficacité, la mise en commun des ressources à un échelon intermunicipal ou régional ne devrait pas être perçue comme un désaveu de la capacité des organisations locales ou une érosion de l'imputabilité politique des élus locaux – ce qui est encore malheureusement trop souvent le cas – mais, bien au contraire, comme la marque d'un sens assumé des responsabilités dévolues aux administrations municipales.

A photograph of firefighters at a fire scene, overlaid with a red tint. The firefighters are wearing full protective gear, including helmets and oxygen tanks. One firefighter in the foreground has the number '18' on their helmet. The background shows a large fire with thick smoke. The text is centered in white, bold, uppercase letters.

**DES PISTES D'ACTION
POUR UNE GESTION
PLUS GLOBALE ET MIEUX
INTÉGRÉE DES RISQUES**

6

DES PISTES D'ACTION POUR UNE GESTION PLUS GLOBALE ET MIEUX INTÉGRÉE DES RISQUES

Tel que mentionné précédemment, les enjeux de sécurité auxquels la société québécoise ne manquera pas d'être confrontée au cours des quinze à vingt prochaines années militent ni plus ni moins, selon l'ACSIQ, pour le développement immédiat d'une nouvelle approche, plus globale et infiniment mieux intégrée :

1. de l'action et des mesures de tous les corps publics contribuant à prévenir les situations dangereuses et les menaces à l'intégrité physique des personnes;
2. des ressources et des moyens déployés, tant par les agences gouvernementales que par les municipalités, pour y faire face lorsque ces situations se présentent.

Conçue de manière à relever les défis que poseront de manière de plus en plus aiguë l'atteinte et le maintien d'un niveau minimal de sécurité, particulièrement dans les régions rurales ou périphériques, cette approche doit, à la fois, capitaliser sur les acquis et possibilités déjà évoqués, faire preuve de cohérence entre les actions des partenaires concernés à tous les niveaux et tenir compte des divers aspects organisationnels, opérationnels et financiers des problèmes à résoudre.

6.1 EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

En matière de gouvernance, l'ACSIQ propose que soit instaurée une véritable gouvernance de la sécurité au Québec afin d'assurer la sécurité des collectivités face à l'ensemble des risques de la vie courante (incendie, accident de la route, événements nécessitant des services préhospitaliers d'urgence, déversement de matières dangereuses, naufrage, inondation, etc.), ce qui requiert de :

1. mettre à jour, au besoin, le cadre législatif et réglementaire relatif à la gestion des risques (incendie, catastrophes, autres risques susceptibles de requérir les services préhospitaliers d'urgence), ainsi que les *Orientations ministérielles*, particulièrement dans leurs dimensions de la prévention et de l'organisation des secours de manière à :
 - a. élargir la portée des schémas de couverture de risques à tous les autres

risques de sinistres ainsi qu'aux situations d'urgence susceptibles de nécessiter la mobilisation de moyens de secours;

- b. préciser les responsabilités et devoirs respectifs des intervenants gouvernementaux, municipaux et du secteur privé (les brigades industrielles) afin de les engager, derrière des objectifs communs, dans une action coordonnée et cohérente;
 - c. mettre en place des modes et des mécanismes novateurs de collaboration, de maillage et de partage de l'expertise entre les partenaires des divers ordres (municipal, régional, gouvernemental) ou secteurs (santé, sécurité publique, enseignement, recherche, entreprise privée, etc.);
 - d. ajouter une mission sur l'organisation des secours dans le *Plan national de sécurité civile* et assurer la représentation du milieu municipal au sein de l'Organisation de sécurité civile du Québec (OSCQ) et de chacune des organisations régionales de sécurité civile (ORSC);
2. engager le gouvernement et tous les partenaires concernés dans une réflexion stratégique relativement aux effets du vieillissement de la population sur les besoins en matière de prévention des risques à la sécurité physique ainsi que sur l'organisation des secours d'urgence. Cette réflexion devrait notamment porter sur la nouvelle réalité du maintien de personnes âgées ou handicapées vulnérables dans des bâtiments d'habitation qui ne conviennent pas à leur fragilité face à l'incendie, ainsi que sur l'accès, pour ces personnes lorsque leur état ou leur situation le requiert, à des services préhospitaliers d'urgence efficaces dans toutes les régions.

En tant que responsable, le ministère de la Sécurité publique devrait donc, sans attendre que soient connus les résultats de la réflexion stratégique proposée précédemment :

- 3. assurer une veille nationale sur les enjeux (ex. : vieillissement de la population; dispersion de l'habitat; disponibilité et organisation des services spécialisés de secours; contrôle des coûts des services; etc.) de sécurité à l'égard de l'incendie et des autres risques de la vie courante, et ce, de manière à coordonner l'action des autorités gouvernementales, des municipalités et des autres intervenants concernés;
- 4. en conformité avec le chapitre VI de la *Loi sur la sécurité incendie*, maintenir en son sein une expertise en matière de sécurité incendie et d'organisation des secours apte à conseiller les ministères, les organismes mandataires de l'État et les municipalités et à leur fournir les lignes directrices appropriées; au besoin, le MSP pourrait recourir aux organisations de sécurité incendie comme le SIM chez qui cette expertise est déjà présente;

5. remettre en place le comité consultatif sur la sécurité incendie;
6. documenter le rapport coûts / bénéfices de l'instauration de diverses mesures de sécurité, en particulier en matière de prévention et d'autoprotection en sécurité incendie, notamment dans les établissements industriels et commerciaux, et faire la promotion de ces mesures auprès de toutes les autorités concernées;
7. procéder à l'analyse de la performance opérationnelle des organisations au regard du rapport coût / efficacité de manière à soutenir la prise de décision par les autorités politiques;
8. soutenir l'auto-évaluation des services municipaux responsables de la gestion des risques et de l'organisation des secours et mettre en place, conjointement avec le milieu de la sécurité civile et de la sécurité incendie (dans le cadre de prêts de services, par exemple), un mécanisme d'audit de leurs activités et de mentorat;
9. s'assurer que le financement gouvernemental des activités de sécurité (incendie; sécurité civile, services préhospitaliers d'urgence; etc.) tienne compte de la nouvelle approche, et que l'admissibilité des municipalités aux programmes gouvernementaux d'aide financière relatifs à la gestion des risques et à la sécurité soit conditionnelle à une véritable optimisation des ressources et au respect des exigences réglementaires en la matière, y compris celles relatives à la formation des intervenants;
10. adhérer à l'initiative canadienne visant à alimenter une banque nationale sur les incendies et à favoriser la recherche et le développement dans le domaine;
11. assurer un suivi assidu et une publication régulière de la situation de l'incendie et des autres risques ainsi que des mesures mises en place, par les différentes autorités, afin d'améliorer la sécurité des collectivités.

6.2 EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

En conformité avec la nouvelle approche préconisée, l'ACSIQ estime qu'il y a lieu d'accorder la priorité à la prévention partout où des gains notables peuvent être envisagés sur le front de la sécurité des citoyens. Il convient donc de :

12. donner suite dès que possible aux récentes propositions de la RBQ en modifiant la *Loi sur le bâtiment*, en vue d'une rationalisation de la réglementation en construction et en sécurité des bâtiments et de la constitution d'un comité permanent de concertation avec les municipalités sur le contenu de cette réglementation.

De même, compte tenu des nombreux commentaires recueillis dans le milieu municipal à ce sujet, il y aurait lieu que le MSP puisse :

- 13.** préciser les divers aspects de la prévention abordés dans les *Orientations ministérielles* en sécurité incendie (contenu et application de la réglementation ; inspection périodique des bâtiments à risque; analyse des incidents et recherche des causes et des circonstances des incendies; ratio préventionnistes / population; contenu des programmes d'éducation du public; etc.) en accordant une importance particulière aux mesures d'atténuation attendues des municipalités en matière de zonage et d'aménagement du territoire;
- 14.** soutenir les orientations par la diffusion de guides et de lignes directrices en matière de prévention, à l'instar des productions au sujet de l'organisation et des opérations des services de sécurité incendie.

Dans la perspective d'un élargissement de la portée des schémas de couverture de risques, et afin de contribuer à l'amélioration des procédures d'alerte et de mobilisation ainsi que des moyens de secours minimaux en cas de sinistre, il serait également opportun d'élargir la portée des *Orientations ministérielles* et ainsi :

- 15.** encadrer l'implication des services municipaux de sécurité incendie dans la prévention des catastrophes et dans la préparation municipale à l'égard de celles-ci.

Souvenons-nous que ces ressources constituent les premiers intervenants appelés sur les lieux d'inondation, de tornade, de glissement de terrain ou de toute autre situation de même nature. De plus, l'identification des risques et la sensibilisation du public constituent déjà des attributions centrales des préventionnistes à l'emploi des organisations de sécurité incendie.

6.3 EN MATIÈRE D'ORGANISATION DES SECOURS

En matière d'organisation des secours, l'ACSIQ estime qu'il y a lieu de favoriser la mise en place, sur l'ensemble du territoire, au palier le plus opportun, de services municipaux responsables de l'organisation de l'ensemble des secours à la population pour tous les risques de la vie courante (incendie, accident de la route, événements nécessitant des services préhospitaliers d'urgence, déversement de matières dangereuses, naufrage, inondation, etc.).

Si cette idée vise d'abord et avant tout une plus grande efficacité et complémentarité des secours aux citoyens dans les situations concernées, elle a également le mérite, par l'enrichissement notable et la diversification des tâches des pompiers qu'elle sous-tend, de contribuer à la professionnalisation de cette fonction et, par conséquent, d'en améliorer l'attrait pour nombre de candidats. Tous conviennent, en effet, que même si la situation fiscale des pompiers volontaires ou à temps partiel doit être améliorée, cela ne saurait suffire

pour enrayer les difficultés de recrutement et de rétention de cette main-d'œuvre. D'où la perspective de créer des unités polyvalentes d'employés en caserne, aptes à intervenir dans différentes situations d'urgence ou affectés à la réalisation d'autres tâches utiles à la collectivité; ces unités pourront être soutenues, en temps utile, par du personnel externe. On aura compris que, dans plusieurs régions, la constitution de telles équipes ne pourra être envisagée que sur une base intermunicipale ou régionale. De plus, l'intégration, à terme, des services ambulanciers au sein d'organisations municipales dédiées aux SPU, ne manquerait pas de servir quelques-uns des objectifs mis de l'avant par le Comité national sur les SPU, soit ceux d'une reddition de comptes complète envers la population, tant à l'égard de la performance et du respect des niveaux de services souhaité par les citoyens, que de la saine utilisation des fonds publics.

L'ACSIQ estime donc opportun que le gouvernement du Québec s'engage à :

- 16.** réaliser une réflexion sur l'organisation des services préhospitaliers d'urgence;
- 17.** faire la promotion auprès des femmes et des minorités visibles des métiers associés à la sécurité (pompiers, premier répondant, préventionniste, secouriste, etc.).

Dans cette même perspective, le MSP est invité à :

- 18.** modifier les *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie* de manière à :
 - a.** en élargir la portée à la gestion des autres risques ainsi qu'aux situations d'urgence susceptibles de nécessiter la mobilisation de moyens de secours;
 - b.** préciser, dans ce nouveau contexte, les notions comme celles d'optimisation des ressources et d'intervention efficace;
 - c.** préciser, pour chacun des secours, les objectifs à atteindre selon les milieux ainsi que les paramètres opérationnels et les meilleures pratiques dont il y a lieu de s'inspirer;
 - d.** assurer partout sur le territoire la répartition secondaire des appels d'urgence pour des services de secours efficaces.
- 19.** instaurer, à l'échelle de chaque région administrative, un mécanisme d'évaluation des risques requérant des services spécialisés de secours de manière à en planifier l'organisation selon une approche d'optimisation de l'utilisation des ressources (municipales et autres) et à favoriser la mise en œuvre de la proposition de l'ACSIQ relativement à la structure d'intervention en présence d'un sinistre majeur.

Les ORSC pourraient certainement être mises à contribution en ce sens, ce qui assurerait un meilleur maillage fonctionnel entre les ressources municipales et les ressources gouvernementales;

- 20.** proposer au gouvernement un règlement sur la déclaration des activités génératrices de risques de sinistre majeur, et ce, conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la sécurité civile*, dans le but de soutenir la planification et l'organisation des services de secours, par toutes les autorités concernées.

Pour sa part, le MSSS devrait conformément à certaines des recommandations exprimées par le Comité national sur les SPU :

- 21.** étendre le service de premiers répondants partout là où le rapport coûts/bénéfices est avantageux;
- 22.** assurer un financement suffisant des services de premiers répondants en établissant et en diffusant des règles de financement claires et uniformes, tant pour leur mise en place que pour leurs opérations par la suite;
- 23.** expérimenter avec le monde municipal le modèle ontarien en réalisant deux projets pilotes, soit un en milieu urbain et un autre en milieu rural, de services ambulanciers assurés par les services de sécurité incendie.

6.4 EN MATIÈRE DE FORMATION DES INTERVENANTS

Sur le plan de la formation des intervenants, l'ACSIQ estime qu'il faut faire en sorte qu'une offre de formation véritablement coordonnée réponde aux caractéristiques de la nouvelle approche organisationnelle et aux besoins contemporains du milieu de la sécurité. Il apparaît impératif, en ce sens, de :

- 24.** regrouper sous la seule autorité de l'École nationale des pompiers du Québec la responsabilité de coordonner l'offre de formation, incluant la formation en prévention, en assurant à celle-ci les moyens dont elle a besoin pour réaliser sa mission qui consiste à veiller à la pertinence, à la qualité et à la cohérence de la formation professionnelle qualifiante des pompiers et des autres membres du personnel municipal travaillant en sécurité incendie;

25. demander à l'École nationale des pompiers de valider toute formation acquise pour satisfaire les exigences fixées par le gouvernement (après s'être assurée de l'entrée en vigueur du deuxième alinéa de l'article 38 de la Loi) et de réviser l'offre de formation en :

- a. revoyant le cheminement de la formation des pompiers et autres membres des services de sécurité incendie selon leur fonction;
- b. déterminant les compétences minimales en sécurité incendie et pour les interventions spécialisées sur chacun des autres risques;
- c. établissant des profils de compétence propres aux membres de brigades industrielles;
- d. développant des programmes de maintien des compétences et de formation continue à l'intention des pompiers, des instructeurs et des autres membres des services de sécurité incendie selon leur statut;
- e. concevant et mettant en œuvre un parcours de professionnalisation en gestion;
- f. adaptant la formation des préventionnistes aux enjeux de communication et de gestion;
- g. s'assurant de la diffusion de la formation dans toutes les régions et auprès de toutes les clientèles linguistiques.

L'École nationale devrait de plus :

- h. homologuer des activités de formation, notamment pour les interventions sur d'autres risques que l'incendie;
- i. produire des directives opérationnelles à l'intention de services municipaux de sécurité incendie;
- j. développer et tenir à jour un fichier central de ressources qualifiées en sécurité;
- k. effectuer des activités de recherche et de développement sur tout sujet relatif à la prévention des incendies et des autres risques ainsi qu'à la planification et à l'organisation des secours.

Sur le plan des exigences de formation, il y aurait lieu de réviser la réglementation de manière à :

26. rendre caduc et sans effet, selon des modalités de transition à convenir avec le milieu, l'article 11 du *Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie municipal* (clause « grand-père »);

- 27.** imposer partout le même niveau minimal de formation en sécurité incendie;
- 28.** fixer des exigences de formation pour les autres risques;
- 29.** assujettir les membres de brigades industrielles de manière à favoriser l'utilisation de ces dernières par les municipalités;
- 30.** déterminer des exigences de formation pour les gestionnaires.

L'ACSIQ estime que, par rapport à l'allocation actuelle des ressources dans la formation des pompiers, l'ensemble de ces nouvelles conditions permettra d'assurer la pérennité du financement gouvernemental de la formation de base des pompiers et du personnel municipal en sécurité.

A photograph of firefighters in full protective gear, including helmets and jackets, standing at a scene. One firefighter in the foreground is looking to the right. In the background, another firefighter is operating a surveying instrument (total station) mounted on a tripod. The scene is overlaid with a red tint. The text "NOS RECOMMANDATIONS POUR LE COURT TERME" is centered in white.

**NOS RECOMMANDATIONS
POUR LE COURT TERME**

7

NOS RECOMMANDATIONS POUR LE COURT TERME

La prise en compte et, éventuellement, la réalisation des pistes d'action qui précèdent commandent, à court terme, la mise en place de certaines conditions.

7.1 UN LEADERSHIP RENOUVELÉ, INCARNÉ PAR UN COMMISSAIRE À LA SÉCURITÉ DES CITOYENS

Comme la sécurité des citoyens, au sens où il convient de la concevoir dans l'avenir, est susceptible d'interpeller la responsabilité de plusieurs organisations gouvernementales actuelles (MSP, MSSS, RBQ, etc.), l'ACSIQ estime qu'il y a lieu de mettre en place une unité autonome placée sous la responsabilité d'un commissaire à la sécurité des citoyens. Cette nouvelle organisation relèverait directement du ministre de la Sécurité publique et pourrait regrouper l'École nationale des pompiers ainsi que d'autres fonctions associées à la sécurité (réglementation en sécurité; SPU; services ambulanciers; etc.) actuellement dispersées au sein de l'appareil gouvernemental. Elle serait responsable de coordonner la gestion des risques, de s'assurer de la réalisation, à tous les niveaux, de mesures de prévention, et de veiller à la pertinence et à l'efficacité des secours organisés dans chaque région. Inspirée d'organisations existant dans d'autres administrations nord-américaines, la création d'une telle autorité permettrait de concentrer l'expertise, favoriserait l'optimisation dans l'utilisation des ressources disponibles à tous les paliers et assurerait la pérennité du leadership sur toutes les questions relatives à la sécurité des citoyens.

7.2 L'ADHÉSION DE TOUTES LES PARTIES PRENANTES

Afin de favoriser l'adhésion de toutes les parties prenantes aux orientations qui seront retenues et aux projets qui seront mis de l'avant, il est par ailleurs recommandé au ministre de la Sécurité publique de mettre en place, à très court terme, une table de concertation ayant pour mandat d'analyser les présentes propositions, d'établir un plan d'action définitif, d'en planifier la mise en œuvre et de proposer un échéancier. Cette table de concertation devrait réunir des acteurs du milieu municipal, du milieu de la sécurité civile et de la sécurité incendie ainsi que des représentants des ministères et organismes gouvernementaux concernés.

7.3 UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE ADAPTÉ

L'ACSIQ croit enfin que des ajustements devront être apportés dès que possible au cadre législatif et réglementaire régissant la sécurité civile, la sécurité incendie et les services préhospitaliers d'urgence afin de refléter les nouveaux objectifs de sécurité et préciser les responsabilités respectives des divers intervenants. Cette recommandation rejoint d'ailleurs l'intention déjà manifestée par des représentants gouvernementaux de mettre à jour la *Loi sur la sécurité civile*.



CONCLUSION

CONCLUSION

Les municipalités ont récemment été reconnues comme des gouvernements de proximité. Or, les fonctions que celles-ci exercent en matière de sécurité comptent certainement parmi les attributions les plus déterminantes de ce statut. Un milieu de vie sécuritaire et de qualité représente en effet l'une des toutes premières attentes des citoyens à l'endroit de leur administration municipale. Dans la mesure où ces attentes sont appelées à évoluer et à s'accroître au cours des prochaines années, du fait du vieillissement de la population, de changements technologiques ou environnementaux, voire de nouvelles pratiques ou activités, il y a tout intérêt à anticiper ces mouvements et à s'y préparer, bref, à «Voir venir!».

Sur la base des constats qu'elle a effectués et des résultats de l'exercice de prospective auquel elle s'est livrée, l'ACSIQ estime qu'il y a une certaine urgence d'agir si l'on souhaite répondre aux besoins de sécurité qui se profilent à l'horizon des deux prochaines décennies. D'où la vision et les diverses propositions qu'elle soumet à ses partenaires gouvernementaux et municipaux, ne serait-ce que pour engager rapidement la réflexion et amorcer la réalisation de quelques-uns des changements qui sont déjà du ressort du milieu de la sécurité incendie ou qui ne requièrent pas de modifications législatives ou réglementaires. Les membres de l'ACSIQ sont d'ailleurs impatients de contribuer à la réalisation des mesures récemment mises de l'avant par le gouvernement afin d'accroître, par une entraide structurée, le niveau de préparation des municipalités pour faire face à des sinistres ou à des situations d'urgence.

Les propositions contenues dans ce document ayant déjà fait l'objet de consultations auprès des membres de l'ACSIQ, celle-ci entend maintenant s'assurer de leur ouverture et de leur collaboration dans la mise en œuvre des orientations que le gouvernement et les municipalités jugeront opportun de retenir et des actions qu'ils voudront bien réaliser. Accessoirement, il est à espérer que l'adhésion de chacun à la nouvelle approche préconisée suscite un questionnement sur l'image de marque que les organisations municipales en sécurité incendie devraient adopter à partir du moment où leur mission se trouve élargie et leurs activités diversifiées en vue d'offrir aux collectivités québécoises un avenir en toute sécurité.

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION DES CHEFS EN SÉCURITÉ INCENDIE DU QUÉBEC. *Mémoire de l'ACSIQ, présenté au Forum de la sécurité incendie tenu du 12 au 13 juin 2012 à Québec*, (s.l.), ACSIQ, juin 2012, 19 pages.

ASSOCIATION DES CHEFS EN SÉCURITÉ INCENDIE DU QUÉBEC. *Proposition d'une structure provinciale d'intervention en présence d'un sinistre majeur*, (s.l.), ACSIQ, janvier 2014, 8 pages.

CHOUINARD, Tommy. « Une résidence privée pour aînés sur deux est toujours dépourvue de gicleurs », Montréal, *La Presse*, 22 novembre 2017.

COMITÉ NATIONAL SUR LA RÉVISION DES SERVICES PRÉHOSPITALIERS D'URGENCE. *Un système à mettre en place – Urgences préhospitalières (Rapport Dicaire)*, Québec, 2000, 314 pages.

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. *Programme d'accès à l'égalité des femmes dans l'industrie de la construction 2015-2024*, Montréal, Commission de la construction du Québec, 2015, 56 pages.

DESJARDINS GROUPE D'ASSURANCES GÉNÉRALES. *Analyses de l'impact des schémas de couverture sur la sinistralité des incendies*, (s.l.), 24 octobre 2013, 7 pages.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE. *Cartographie des interventions réglementaires et des activités de surveillance des municipalités du Québec en matière de qualité de la construction et de sécurité des personnes dans les bâtiments*, Québec, L'Observatoire de l'administration publique, septembre 2015, 92 pages.

ÉCOLE NATIONALE DES POMPIERS DU QUÉBEC. *Pour le développement professionnel en sécurité incendie, mémoire de l'École nationale des pompiers du Québec*, Forum provincial, juin 2012, Laval, École nationale des pompiers du Québec, 2012, 35 pages.

EVANS, ANTHONY. *The Economic Impact of Successful Commercial Fire Interventions – Phoenix Fire Department, June 1, 2012 – May 31, 2013*. Tempe, L. William Seidman Research Institute, W. P. Carey School of Business, Arizona State University, 2014, 19 pages.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Feu vert 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, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, juin 1999, 27 pages.*

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024. Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes, Québec, ministère de la Sécurité publique, 2014, 92 pages.*

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. « Règlement sur les procédures d'alerte et de mobilisation et les moyens de secours minimaux pour protéger la sécurité des personnes et des biens en cas de sinistre », dans la *Gazette officielle du Québec, partie 2, 22 février 2017, 149^e année, n° 8, p. 375.*

GOVERNEMENT DU QUÉBEC. *Ensemble pour l'égalité. Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes vers 2021, Québec, Secrétariat à la condition féminine, 2017, 141 pages.*

HANSEN, Jennifer. *Loi sur la sécurité incendie : première décision de la Cour supérieure du Québec sur l'interprétation de l'immunité énoncée dans la loi, Robinson Sheppard Shapiro, 2011, (<http://rsslex.com/wp-content/uploads/2011/08/COMMUNIQUE-2011-05-0202-INSURANCE1.pdf>).*

HÉBERT, Jean et Louise CÉRAT. *Responsabilité municipale - Loi sur la sécurité incendie - la Cour supérieure se prononce - l'immunité est maintenue; à suivre..., Lavery, 2011, (http://www.lavery.ca/upload/pdf/fr/DS_110601F.pdf).*

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2011-2061. Édition 2014, Québec, Institut de la Statistique du Québec, septembre 2014, 121 pages.*

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC. *La population des municipalités du Québec au 1^{er} juillet 2017, dans Coup d'œil sociodémographique, numéro 61, février 2018, Québec, Institut de la statistique du Québec, 5 pages.*

LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *L'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier. Une desserte à optimiser pour sauver des vies, Québec, Assemblée nationale, le 28 mars 2013, 48 pages.*

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Services préhospitaliers : Urgence d'agir, rapport du Comité national sur les services préhospitaliers d'urgence, Direction des communications, juin 2014, 149 pages.*

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Présentation et synthèse de la Loi sur la sécurité incendie*, Québec, octobre 2000, 24 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie. Pour une véritable gestion risques par les municipalités*, Québec, gouvernement du Québec, mai 2001, 71 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Actes. Forum sur la sécurité incendie. Les services de sécurité incendie tournés vers l'avenir*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2013, 66 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2014*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2016, 53 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Guide d'aide à la décision pour la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, de services ou d'activités en matière de sécurité incendie*, Québec, ministère de la Sécurité publique, novembre 2016, 46 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Rapport annuel de gestion 2016-2017*, Québec, gouvernement du Québec, 2017, 129 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations. Vers une société québécoise plus résiliente aux catastrophes*, Québec, gouvernement du Québec, 2018, 36 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE. *La sécurité incendie au Québec. Statistiques sur les incendies déclarés en 2015*, Québec, Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 2018, 52 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Richesse foncière uniformisée*, Québec, Direction générale des finances municipales, publication annuelle de 2003 à 2014.

RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON & CIE S.E.N.C.R.L. *Étude sur la situation fiscale et financière des municipalités du Québec, rapport final*, Montréal, Union des municipalités du Québec, 19 mai 2015, 31 pages.

RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC. *À la recherche de l'équilibre entre la responsabilisation et l'allègement réglementaire. Document de consultation en vue d'améliorer la qualité de la construction et la sécurité du public dans les bâtiments*, Québec, Régie du bâtiment du Québec, 2015, 49 pages.

RÉGIE DU BÂTIMENT DU QUÉBEC. *Bilan des réponses obtenues lors de la consultation menée du 18 novembre au 18 décembre 2015*, Québec, Régie du bâtiment du Québec, septembre 2016, 17 pages.

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE LÉVIS. *Rapport annuel 2016*, Lévis, Ville de Lévis, 2017, 19 pages.

SERVICE DE SÉCURITÉ INCENDIE DE MONTRÉAL. *Rapport des activités 2016*, Montréal, Ville de Montréal, 2017, 35 pages.

STATISTIQUE Canada. *Statistiques sur les incendies au Canada, Observations choisies de la Base de données nationale sur les incendies, 2005 à 2014*. Document préparé par le Centre canadien de la statistique juridique pour l'Association canadienne des chefs de pompiers, (s.l.), Statistique Canada, septembre 2017, 85 pages.

ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 1. Les nouvelles responsabilités et activités des services de sécurité incendie au Québec*, Recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), mars 2015, 85 pages.

ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 2. Le contexte de réalisation des nouvelles responsabilités et activités des chefs en sécurité incendie du Québec*, recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), juin 2015, 98 pages.

ST-DENIS, Karine. *La professionnalisation des chefs de sécurité incendie, phase 3. La pertinence des regroupements régionaux des services de sécurité incendie*, recherche réalisée pour l'ACSIQ, (s.l.), mai 2016, 52 pages.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Livre blanc municipal. L'avenir a un lieu*, Montréal, Union des municipalités du Québec, 2012, 75 pages.

SITES INTERNET

Assemblée nationale du Québec
<http://www.assnat.qc.ca/>

Bureau du coroner
www.coroner.gouv.qc.ca/rapports-et-recommandations/

Conseil national de recherches Canada
<https://www.nrc-cnrc.gc.ca/>

École nationale des pompiers du Québec

<http://www.ecoledespompiers.qc.ca/>

Institut de la statistique du Québec

<http://www.stat.gouv.qc.ca/>

Institut national d'excellence en santé et en services sociaux

<http://www.inesss.qc.ca/>

LégisQuébec

<http://legisquebec.gouv.qc.ca/>

Ministère des affaires municipales et de l'organisation du territoire

<https://www.mamot.gouv.qc.ca/>

Ministère de la santé et des services sociaux

<http://www.msss.gouv.qc.ca/>

Ministère de la sécurité publique du Québec

<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca>

Régie du bâtiment du Québec

<https://www.rbq.gouv.qc.ca>

Service de sécurité incendie de Montréal

<http://ville.montreal.qc.ca/>

Société canadienne d'hypothèques et de logement

<https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/>

Union des municipalités du Québec

<https://umq.qc.ca/>

Université de Sherbrooke - Site encyclopédique sur l'histoire du Québec depuis 1900

<http://bilan.usherbrooke.ca>

ULANCE

ANNEXE

De...
100%

LA SÉCURITÉ AU FIL DU TEMPS¹

L'histoire nous démontre qu'en éternels optimistes, nous tenons rarement comme probable la survenance d'événements tragiques, et ce, malgré le fait que toutes les conditions se trouvent souvent réunies sous nos yeux pour que ceux-ci se manifestent. Résultat : les principales mesures visant à prévenir les incendies et les catastrophes ont, presque de tout temps, été prises à la suite d'événements tragiques, parfois très coûteux en vies humaines.

Il convient désormais d'agir en amont de tels événements, c'est-à-dire d'identifier les risques dont il y a lieu de se prémunir, d'en anticiper les conséquences et de prendre les mesures propres à les éviter. Il faut, en quelque sorte, mieux voir venir !

- | | |
|-------------------|---|
| 1664 | Le Conseil souverain de la Nouvelle-France interdit aux particuliers de jeter dans la rue de la paille, du fumier, des copeaux de bois et d'autres matières inflammables. Tous les propriétaires sont tenus de se munir d'une échelle. Au premier coup de cloche, chaque habitant doit se rendre au feu avec un seau. |
| 1866 | Adoption de l' <i>Acte pour faciliter l'issue des édifices publics</i> |
| 1866 | Première brigade de feu régulière organisée à Québec |
| 1867 | <i>Acte de l'Amérique du Nord britannique</i> . C'est aux provinces et aux territoires qu'il incombe de réglementer la construction au Canada. |
| 1870 | Adoption du premier <i>Code municipal</i> au Québec. Les municipalités peuvent édicter des règlements pour encourager, établir et régir des compagnies de pompiers afin de protéger les propriétés. |
| 1871 | Grand incendie de Chicago. Plus de 250 personnes y trouvent la mort; 100 000 autres se retrouvent sans abri; plus de 17 400 bâtiments sont détruits; plus de 4 800 hectares de terre sont ravagés. |
| 1876 | Adoption de l' <i>Acte pour pourvoir à la sûreté et à la protection du public dans les théâtres, édifices ou salles publiques</i> |
| 1896 | Création de la National Fire Protection Association (NFPA) |
| Avril 1900 | Incendie dévastateur à Hull. 2500 maisons sont détruites et 15 000 personnes se retrouvent sans-abri. |
| août 1907 | Effondrement de l'ancrage sud et des poutres du pont de Québec. 84 ouvriers perdent la vie. |
| 1908 | Promulgation de la <i>Loi sur les cités et les villes</i> et de la <i>Loi sur la sécurité dans les édifices publics</i> |

¹ Cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive et de recenser tous les événements tragiques ni toutes les mesures gouvernementales qui ont ponctué l'histoire de la sécurité civile et de la sécurité incendie au Québec. Plusieurs collectivités pourraient témoigner d'épisodes funestes ayant marqué leur histoire. D'autres décisions gouvernementales, dans des secteurs comme ceux de l'éducation, de la santé, du transport ou des travaux publics, ont certainement contribué à prévenir ou à lutter contre les risques de catastrophes.

Juin 1908	Conflagration d'envergure à Trois-Rivières. 800 maisons sont détruites, dont plusieurs dans le secteur historique de la ville.
Juin 1910	Incendie au journal <i>The Herald</i> de Montréal. 27 victimes.
1912	Établissement du premier bureau de prévention des incendies de Montréal
Juin 1912	Incendie d'une partie de la ville de Chicoutimi. Le séminaire et le musée sont détruits.
Novembre 1913	Incendie de Sainte-Marie-de-Beauce. Une centaine de maisons et de commerces sont rasés ; une cinquantaine de familles perdent leur foyer.
Mai 1914	Naufrage de l'Empress of Ireland au large de Pointe-au-Père. 1012 victimes.
1916	Adoption d'une nouvelle version du <i>Code municipal</i> . Le gouvernement offre des primes aux municipalités qui se pourvoient d'appareils pour combattre les incendies.
1919	Première Journée nationale de la prévention des incendies au Canada
1922	Première Semaine de la prévention des incendies aux États-Unis, commémorant le grand incendie de Chicago
Décembre 1922	Incendie de la partie basse de Terrebonne. 122 maisons et commerces sont ravagés et entre 1000 et 1200 personnes perdent leur domicile.
1923	Première Semaine de la prévention des incendies au Canada.
Juin 1926	Incendie de Rivière-du-Loup. 57 bâtiments sont détruits et 40 familles sont jetées sur le pavé.
Janvier 1927	Incendie du théâtre Laurier Palace à Montréal. 77 enfants perdent la vie.
Août 1936	Une collision entre un train et un camion près de Louiseville fait 22 morts et 7 blessés.
1941	Première édition du <i>Code national du bâtiment</i>
Juillet 1948	Écrasement d'un aérobus en Gaspésie. 29 victimes.
Septembre 1949	Écrasement d'un avion DC-3 à Sault-au-Cochon. 23 morts.
Mai 1950	Incendies de Rimouski et de Cabano. À Rimouski. 359 édifices sont rasés, laissant 2000 sans-abri. À Cabano, ce sont 122 édifices, représentant 80 des établissements commerciaux et industriels de la ville.

1951	Adoption de la <i>Loi sur la protection civile</i>
Mars 1955	Incendie à Nicolet. 75 familles sont jetées à la rue.
Octobre 1955	Incendie aux chantiers maritimes de Lauzon. Plus de 1000 personnes perdent leur emploi.
Novembre 1955	Un glissement de terrain fait 3 morts et plus de 10M \$ de dommages à Nicolet.
Août 1957	Un avion DC-4 s'écrase à Issoudun, au sud-ouest de Québec. Les 73 passagers et les 6 membres d'équipage perdent la vie.
1961	Mise sur pied d'un service autonome sous la responsabilité du Solliciteur général du Québec : la Protection civile du Québec
1963	Première édition du <i>Code national de prévention des incendies</i>
Juin 1963	Ouverture du centre de formation du Service des incendies de Montréal
Novembre 1963	Écrasement d'un DC-8F près de Sainte-Thérèse-de-Blainville. Les 111 passagers et les 7 membres de l'équipage périssent.
1964	Adoption de la <i>Loi sur l'entraide municipale contre les incendies</i> , de la <i>Loi sur la sécurité dans les édifices publics</i> et de la <i>Loi sur la protection civile</i>
1968	Le 9-1-1 devient le numéro d'appel d'urgence nord-américain.
1968	Adoption de la <i>Loi sur la prévention des incendies</i> et de la <i>Loi concernant les enquêtes sur les incendies</i>
1968	Création de l'Association des chefs de services de protection contre l'incendie du Québec, qui deviendra l'Association des chefs en sécurité incendie du Québec
1969	Premier avertisseur de fumée certifié UL
Mai 1971	Glissement de terrain à Saint-Jean-Vianney. 31 victimes.
Septembre 1972	Incendie criminel du club Blue Bird de Montréal. 37 personnes décèdent et 53 autres subissent des blessures.
Juin 1974	La première tragédie routière des Éboulements fait 14 victimes.
1974	Fondation de l'Institut de protection contre les incendies du Québec (école secondaire Saint-Maxime jusqu'en 1981)
1976	Implantation, à Pointe-Claire, du premier service de Premiers répondants au Québec
1977	Mise en place, à Laval, du premier centre d'appels d'urgence 9-1-1 au Québec
Août 1978	41 personnes périssent lors de l'accident d'un autobus à Eastman, en Estrie.

- 1979** Adoption de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*
- Mars 1979** Écrasement d'un F-27 à L'Ancienne-Lorette. 17 morts.
- 1980** Introduction dans la *Code national du bâtiment* de l'obligation d'installer des avertisseurs de fumée dans les bâtiments résidentiels neufs
- Janvier 1980** Incendie de la salle communautaire Opémiska de Chapais, allumé dans des branches de sapin. Décès de 48 personnes.
- 1981** Adoption du *Règlement sur la sécurité dans les édifices publics* qui prévoit notamment l'interdiction de décorations constituées d'arbres résineux tels que le sapin, le pin, l'épinette ou de branches de ceux-ci dans un lieu de rassemblement public, dans un hôtel ou dans un établissement hospitalier ou d'assistance.
- 1985** Adoption de la *Loi sur le bâtiment*
- Octobre 1986** Incendie de la Plaza Alexis-Nihon à Montréal.
- Août 1988** Incendie dans un entrepôt de Saint-Basile-le-Grand où des barils d'huile contaminée par des biphényles polychlorés (BPC) prennent feu
- Décembre 1988** Le ministère du Solliciteur général devient le ministère de la Sécurité publique. Le Bureau de la protection civile du Québec et la Direction générale de la prévention des incendies sont intégrés à ce ministère.
- Mai 1990** Incendie dans le plus gros dépotoir de pneus usagés du Québec, à Saint-Amable
- 1992** Le rapport *Chaque minute compte* propose pour la première fois une organisation cohérente des structures du système préhospitalier d'urgence au Québec.
- Janvier 1992** Adoption du *Règlement sur l'entreposage des pneus hors d'usage*
- Juin 1993** Explosion d'un réservoir de propane, à Warwick. Décès de quatre pompiers.
- Juillet 1996** Déluge du Saguenay
- Août 1996** Incendie d'une résidence pour personnes âgées à Sainte-Geneviève-de-Pierrefonds. Décès de 7 résidents.
- Janvier 1997** Dépôt du rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages
- Avril 1997** Création du Centre de formation en sécurité incendie
- Mai 1997** Tenue du premier Forum sur la sécurité incendie
- Octobre 1997** Deuxième tragédie routière des Éboulements. 44 victimes.

Janvier 1998	Tempête de verglas dans le sud-ouest du Québec
Avril 1998	Tenue du deuxième Forum sur la sécurité incendie
Juin 1998	Le sectionnement accidentel d'une conduite de gaz naturel cause une explosion à l'Accueil Bonneau de Montréal. 3 morts et 17 blessés.
Juin 1998	Incendie d'une usine de tapis à Acton Vale. Décès de deux pompiers.
Septembre 1998	Adoption du <i>Règlement sur la formation des membres des services d'incendie</i>
Automne 1998	Début des travaux de réfection de la côte des Éboulements.
Avril 1999	Dépôt du Rapport <i>Pour affronter l'imprévisible</i> de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998
Juin 1999	Publication par le MSP du document de consultation <i>Feu vert à une réforme en sécurité incendie au Québec</i>
2000	Adoption des premiers chapitres du <i>Code de construction</i> du Québec
Juin 2000	Adoption de la <i>Loi sur la sécurité incendie</i>
Juin 2000	Création de l'École nationale des pompiers du Québec
Mai 2001	Publication des <i>Orientations du ministre de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie</i>
Décembre 2001	Adoption de la <i>Loi sur la sécurité civile</i>
2002	Adoption des premiers chapitres du <i>Code de sécurité</i> du Québec
2002	Adoption de la <i>Loi sur les services préhospitaliers d'urgence</i>
Avril 2002	Mise en vigueur de la <i>Loi sur la sécurité des barrages</i> et de son règlement d'application
Mai 2004	Adoption du <i>Règlement sur les conditions pour exercer au sein d'un service de sécurité incendie</i>
Novembre 2008	Effondrement d'une dalle de stationnement étagé à Ville Saint-Laurent. Un décès.
Juillet 2009	Chute d'un bloc de béton qui s'est détaché de la façade de l'hôtel Residence Inn Marriott de la rue Peel au centre-ville de Montréal. Une personne décédée.
Décembre 2010	Adoption du <i>Règlement sur les normes, les spécifications et les critères de qualité applicables aux centres d'urgence 9-1-1 et à certains centres secondaires d'appels d'urgence</i>
Avril 2011	Inondations en Montérégie. 18 municipalités et 3000 résidences touchées.

- Été 2012** Épidémie de légionellose à Québec. La maladie touche 181 personnes, dont 13 qui en décèdent.
- 2013** Publication par Le Protecteur du citoyen de *L'organisation des services d'intervention d'urgence hors du réseau routier*
- Mars 2013** Entrée en vigueur du *Chapitre Bâtiment du Code de sécurité* du Québec qui inclut notamment des obligations d'entretien et de vérification des façades et des dalles de parc de stationnement étagé.
- Juillet 2013** Accident ferroviaire à Lac-Mégantic. Causant 47 victimes et d'importants dommages matériels, c'est la pire catastrophe ferroviaire au Canada.
- 2014** Publication de la *Politique québécoise de sécurité civile 2014-2024*
- Janvier 2014** Incendie de la Résidence du Havre de L'Isle-Verte. Décès de 32 personnes âgées.
- Mai 2014** Adoption du *Règlement modifiant le Code de sécurité* intégrant des dispositions sur l'entretien et la vérification des tours de refroidissement
- Juin 2014** Publication par le MSSS du rapport *Urgence d'agir*
- Novembre 2015** Publication par la RBQ du document de consultation *À la recherche de l'équilibre entre la responsabilisation et l'allègement réglementaire*
- Décembre 2015** Adoption du *Règlement modifiant le Code de sécurité* qui prévoit l'obligation d'installer des gicleurs automatiques dans les résidences privées pour aînés
- Printemps 2017** Inondations printanières exceptionnelles, particulièrement dans l'ouest du Québec
- Mars 2018** Publication par le MSP du *Plan d'action en matière de sécurité civile relatif aux inondations*
- Mai 2018** Annonce gouvernementale en vue de la réalisation d'une voie de contournement à Lac-Mégantic
- Juin 2018** **Publication, par l'ACSIQ, du document d'orientations « Voir venir ! »**

REMERCIEMENTS

L'ACSIQ tient à remercier les membres de son comité de gouvernance pour leur apport essentiel à la réflexion ayant conduit à la rédaction de ce document :

- Monsieur Sylvain Dufresne, président
- Madame Chantal Bibeau, vice-présidente Prévention
- Monsieur Jean Bartolo, vice-président Santé et sécurité et relations de travail
- Monsieur Jean Melançon, vice-président Sécurité civile
- Monsieur Daniel Cantin, vice-président Gestion opérationnelle d'un SI
- Monsieur Maxime Gendron, vice-président Formation
- Monsieur André Bonneau, secrétaire

Le comité de gouvernance était assisté d'un comité de « Sages » constitué des principaux artisans de la réforme de la sécurité incendie du début des années 2000 et de personnes ayant une fonction permettant d'enrichir la démarche et le résultat. L'ACSIQ remercie chaleureusement ces personnes pour leur analyse, leurs commentaires et leurs recommandations.

Il s'agit de :

- Monsieur Jean-François Bouchard
- Monsieur Luc Crépeault
- Monsieur Guy Lafortune
- Monsieur Gilles Lemieux
- Monsieur Gaétan Drouin



acsiq.qc.ca