

La nouvelle loi sur la sécurité incendie

Par Daniel Bouchard et Pierre F. Carter

Le 16 juin dernier, le projet de Loi sur la sécurité incendie (projet de loi no 112), présenté par le ministre de la Sécurité publique¹ monsieur Serge Ménard, franchissait l'ultime étape de la sanction et devenait le chapitre 20 des Lois du Québec de l'an 2000. Son entrée en vigueur sera décidée par décret, probablement à l'automne 2000.

La sécurité incendie au Québec : des résultats peu enviables

Les diverses organisations dans le domaine de la sécurité incendie ont réclamé pendant plus de 30 ans une réforme de la sécurité incendie sans jamais l'obtenir, jusqu'au jour où l'ex-ministre, M. Robert Perreault, crut bon de leur prêter l'oreille. Dès lors, les choses ont bougé.

En avril 1997, le ministre organisait un premier forum portant sur la sécurité incendie, qui réunissait tous les intervenants intéressés de près ou de loin par la sécurité incendie dans les municipalités. Dès lors, les choses ont évolué rapidement, ainsi que l'illustre notre Tableau 1.

Tous ont convenu, lors du forum de 1997, de la nécessité d'améliorer la situation existante au Québec, l'ayant jugée inacceptable. Tous les intervenants se sont en effet déclarés préoccupés, entre autres, par la situation du Québec, qui affiche au chapitre des pertes reliées aux incendies, le taux le plus élevé au



nombre sans cesse croissant de poursuites devant les tribunaux. Or, les décisions rendues par nos cours de justice sont de plus en plus sévères à l'endroit des municipalités, leur reprochant le manque de formation de leurs pompiers et critiquant leurs méthodes d'intervention.

Enfin, les niveaux de protection contre l'incendie offerts aux citoyens, qui varient considérablement d'une municipalité à l'autre en raison d'une grande disparité entre celles-ci sur le plan de l'organisation de la sécurité incendie, n'ont pas manqué d'inquiéter les participants au forum.

¹ Afin d'alléger le texte, le ministre de la Sécurité publique sera ci-après désigné « Ministre ».

Canada. Cette situation peu enviable du Québec a un impact au niveau des assurances, les primes étant actuellement plus élevées au Québec que partout ailleurs au Canada.

D'autre part, compte tenu de l'état actuel d'organisation de la sécurité incendie au Québec, les administrations municipales doivent faire face à un



Table des matières

La sécurité incendie au Québec : des résultats peu enviables	1
Objectifs de la nouvelle <i>Loi sur la sécurité incendie</i>	2
La nouvelle loi, en bref	3
Nouvelle obligation pour toute personne	
Nouvelle obligation pour l'assureur ou l'expert en sinistre	3
Attribution des responsabilités	3
Immunité de poursuite	5
Schémas de couverture de risques	5
Conclusion	7

Tableau 1 :**HISTORIQUE DE LA RÉFORME**

Avril 1997 :	Premier forum sur la sécurité incendie : « Les défis de l'avenir ».
Mai 1997 :	Création d'un groupe de travail composé de représentants des milieux de la sécurité incendie, des assurances et des ministères de la Sécurité publique et des Affaires municipales et de la métropole. But : élaboration d'un guide d'organisation contenant les exigences minimales nécessaires pour procurer efficacement une protection contre l'incendie.
Mars 1998 :	Production de rapports par les divers intervenants et consultants.
Avril 1998 :	Deuxième forum sur la sécurité incendie : « L'importance d'agir ensemble ».
Mai 1998 :	Création d'un comité consultatif.
5 juin 1999 :	Dépôt d'un document de consultation intitulé « Feu vert à une réforme de la sécurité incendie au Québec ».
Novembre 1999 :	Congrès de la Fédération québécoise des municipalités ² dont un des forums a pour thème la sécurité incendie.
15 décembre 1999 :	Avant-projet de loi sur la sécurité incendie.
2 mai 2000 :	Présentation du Projet de loi 112 sur la sécurité incendie.
16 juin 2000 :	Sanction de la <i>Loi sur la sécurité incendie</i> (entrée en vigueur ultérieure par décret du gouvernement).

Objectifs de la nouvelle Loi sur la sécurité incendie

Les trois grands objectifs de la réforme, lesquels se traduisent par les dispositions de la nouvelle loi, sont les suivants :

1. Accroître l'efficacité des organisations municipales en sécurité incendie
2. Réduire les pertes matérielles causées par l'incendie, qui sont beaucoup plus élevées au Québec qu'ailleurs au Canada
3. Diminuer les coûts des primes d'assurance, qui sont plus élevées au Québec que dans les autres provinces

² Ci-après appelée F.O.M. (anciennement UMRCO).

Daniel Bouchard est membre du Barreau du Québec depuis 1991 et se spécialise en droit municipal, administratif et de l'environnement



Afin d'atteindre ces objectifs, les dispositions de la nouvelle loi visent à mieux encadrer les divers aspects de la sécurité incendie, soit la prévention, l'organisation des secours, l'intervention et la formation du personnel des services de sécurité incendie. À cette fin, elle remplace plusieurs lois et en modifie plusieurs autres.

Lois remplacées par la <i>Loi sur la sécurité incendie</i>	Quelques lois modifiées par la <i>Loi sur la sécurité incendie</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Loi concernant les enquêtes sur les incendies • Loi sur l'entraide municipale contre les incendies • Loi sur la prévention des incendies 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles • Loi sur le bâtiment • Code municipal du Québec • Loi sur le ministère de la Sécurité publique • Loi concernant la réglementation municipale des édifices publics

La nouvelle loi, en bref

Nouvelle obligation pour toute personne

La nouvelle loi met l'accent sur l'aspect prévention. Ainsi, l'on prévoit que toute personne doit veiller à supprimer ou réduire les risques d'incendie. De plus, si une personne exerce des activités ou possède des biens qui présentent un risque élevé ou particulier d'incendie, elle sera tenue de déclarer ce risque au trésorier ou au greffier de la municipalité locale où le risque se situe.

Nouvelle obligation pour l'assureur ou l'expert en sinistre

La nouvelle loi prévoit l'obligation pour tout assureur ou tout expert en sinistre dont les services ont été requis à la suite d'un incendie de communiquer au ministre, au plus tard le 31 mars de l'année suivant le sinistre, différentes informations sur le sinistre, telles que la date, l'heure et le lieu de survenance du sinistre, ainsi que ses constatations et les renseignements qui ont pu être réunis sur l'évaluation des dommages causés, le point d'origine de l'incendie, ses causes probables, etc.

Toutefois, lorsqu'un renseignement risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire dans laquelle l'assureur ou l'expert a un intérêt, la loi prévoit que ce renseignement ne peut être communiqué que lorsque le jugement rendu dans cette cause aura acquis l'autorité de la chose jugée.

Attribution des responsabilités

Le législateur a voulu répartir les responsabilités entre les diverses entités concernées, ainsi que l'illustre notre Tableau 2. Notamment, il compte sur les autorités régionales, à savoir en particulier les municipalités régionales de comté (M.R.C.) et les communautés urbaines (C.U.), pour réaliser un plan d'organisation de la sécurité incendie. Pour réaliser cet objectif, chaque M.R.C.³ devra faire un recensement et une évaluation des risques présents sur son territoire.

³ Nous utiliserons cet acronyme dans le texte pour désigner à la fois les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines.

Tableau 2 : ATTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS

<p>Ministre</p> <ul style="list-style-type: none"> • À titre de responsable provincial de la sécurité incendie, il est chargé de déterminer, à l'intention des autorités régionales et locales, des orientations portant sur la prévention, la formation des effectifs, la préparation des interventions et les secours. • Il classifie les risques d'incendie, énumère et décrit les objectifs de protection contre les incendies et les mesures minimales dont les autorités régionales ou locales doivent tenir compte dans l'établissement de leur schéma de couverture de risque, y compris leur plan de mise en œuvre. • Il peut accorder une aide financière à une autorité régionale ou locale pour l'établissement, la modification ou la révision d'un schéma ou pour la réalisation des actions qui y sont prévues.
<p>M.R.C.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Déjà responsables de l'aménagement régional du territoire⁴, les M.R.C. ont la tâche d'élaborer des schémas de couverture de risques afin de guider les municipalités locales dans l'adoption de leur réglementation.
<p>Villes et villages⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientés vers les préoccupations locales, ils doivent adopter des règlements de protection incendie encadrant le travail des pompiers, en prenant en considération la planification régionale et le niveau de protection contre l'incendie qu'ils entendent offrir à leur population dans les différents secteurs de leur territoire. • Ils doivent élaborer un programme de prévention des incendies. • Ils doivent s'assurer que leurs pompiers, qu'ils soient à temps plein ou à temps partiel, possèdent une formation adéquate.
<p>Service municipal de sécurité incendie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il est chargé de la lutte contre les incendies, ainsi que des sauvetages lors des sinistres. • Il peut ne desservir qu'un seul territoire municipal ou en desservir plusieurs (via la signature d'ententes intermunicipales). • Il participe à l'évaluation des risques d'incendie, à la prévention, à l'organisation des secours, ainsi qu'à la recherche du point d'origine, des causes probables et des circonstances d'un incendie. • Il peut être formé de pompiers de plusieurs municipalités locales.

De concert avec les municipalités locales, la M.R.C. définira le niveau de protection contre l'incendie souhaité pour chaque catégorie de risques ou chaque partie du territoire. Après avoir fait l'inventaire des ressources et des équipements de lutte contre l'incendie disponibles, la M.R.C. pourra planifier l'organisation en fonction des risques et du niveau de protection visés, en prenant en considération les ressources humaines, matérielles et financières.

Au niveau local, chacune des municipalités devra transmettre à l'autorité régionale les informations nécessaires à l'élaboration du schéma. Elles devront collaborer avec leur M.R.C., l'informant des moyens qu'elles entendent prendre pour optimiser leurs ressources en matière de sécurité incendie. La municipalité locale sera également chargée de transmettre à la M.R.C. les déclarations de risques que lui auront remises les citoyens de son territoire.

Une fois le **schéma de couverture de risques** élaboré au niveau régional, chaque municipalité locale devra alors déterminer, par règlement ou en accord avec la planification régionale, le **niveau de protection** contre l'incendie qu'elle entend offrir à sa population dans les différents secteurs de son territoire, selon qu'il s'agisse de zones urbaines, peu accessibles, éloignées ou inaccessibles.

⁴ En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1).

⁵ Nous entendons ici tant les villes régies par la *Loi sur les cités et villes*, que les municipalités régies par le *Code municipal* et les autres villes régies par leur charte particulière.

Pierre F. Carter est membre du Barreau du Québec depuis 1981 et se spécialise en droit des assurances



Les municipalités devront également s'engager dans l'élaboration d'un **programme de prévention**. Enfin, toujours dans le but d'atteindre les objectifs mis de l'avant par la nouvelle loi, les municipalités locales devront s'assurer que leurs pompiers, qu'ils soient à temps plein ou à temps partiel, possèdent une **formation adéquate**.

À cet égard, la nouvelle loi prévoit la création d'une **École nationale des pompiers** du Québec, laquelle a 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.

Immunité de poursuite

À la lecture de la nouvelle loi, nous constatons que le législateur impose davantage d'obligations aux municipalités, tant régionales que locales, en matière d'organisation du service incendie. En augmentant les obligations des municipalités, on augmentera du même coup leurs responsabilités. Conséquemment, les chances d'assister à une diminution des recours en dommages-intérêts à leur encontre apparaîtraient utopiques, si le législateur n'avait pas, en même temps qu'il ajoutait des obligations, conféré une certaine immunité aux municipalités.

La nouvelle loi prévoit donc une exonération en faveur des membres du service de sécurité incendie et de l'autorité qui a établi le service, dans la mesure où un plan de mise en œuvre conforme au schéma régional de couverture de risques approuvé par le ministre aura été mis en place.

Le but visé par cette immunité est de stimuler l'amélioration du niveau de sécurité incendie, tout en garantissant une réduction du nombre de poursuites contre les municipalités et en favorisant par voie de conséquence une baisse des primes d'assurance.

La municipalité ou les membres du service de sécurité incendie ne pourront toutefois invoquer l'immunité lorsque le préjudice causé sera dû à leur faute intentionnelle ou à leur faute lourde.

L'échéancier de mise en œuvre de la réforme (Tableau 3) illustre toutes les étapes qui devront être franchies avant qu'un schéma de couverture de risques soit en vigueur dans les M.R.C. Conséquemment, avant qu'une municipalité puisse invoquer, en défense à l'encontre d'une action en dommages-intérêts intentée à la suite d'un incendie, l'immunité prévue à la nouvelle loi, plusieurs années pourront encore s'écouler...

Schémas de couverture de risques

La pierre angulaire de la réforme de la sécurité incendie est sans contredit l'adoption de schémas de couverture de risques. Les schémas de couverture de risques sont destinés à déterminer, pour tout le territoire concerné, des objectifs de protection contre les incendies et les actions requises pour les atteindre.

Tel qu'il est mentionné précédemment, ce sont les M.R.C. qui sont chargées d'élaborer un schéma pour l'ensemble de leur territoire.

Le schéma de couverture de risques doit contenir :

- les **déclarations de risques** provenant des personnes dont les activités et les biens présentent un risque élevé ou particulier d'incendie;
- l'état du recensement, de l'évaluation et du **classement des risques** d'incendie présents sur le territoire et leur localisation;
- l'état du recensement et de l'évaluation des mesures de protection existantes ou projetées, des ressources humaines, matérielles et financières qui leur sont affectées par les autorités locales ou régionales ou par des régies intermunicipales ainsi que des infrastructures et des sources d'approvisionnement en eau utiles pour la sécurité incendie;
- l'analyse des relations fonctionnelles existant entre ces ressources et une évaluation des procédures opérationnelles.

De plus, pour chaque catégorie de risques inventoriés ou chaque partie du territoire défini, le schéma doit également contenir :

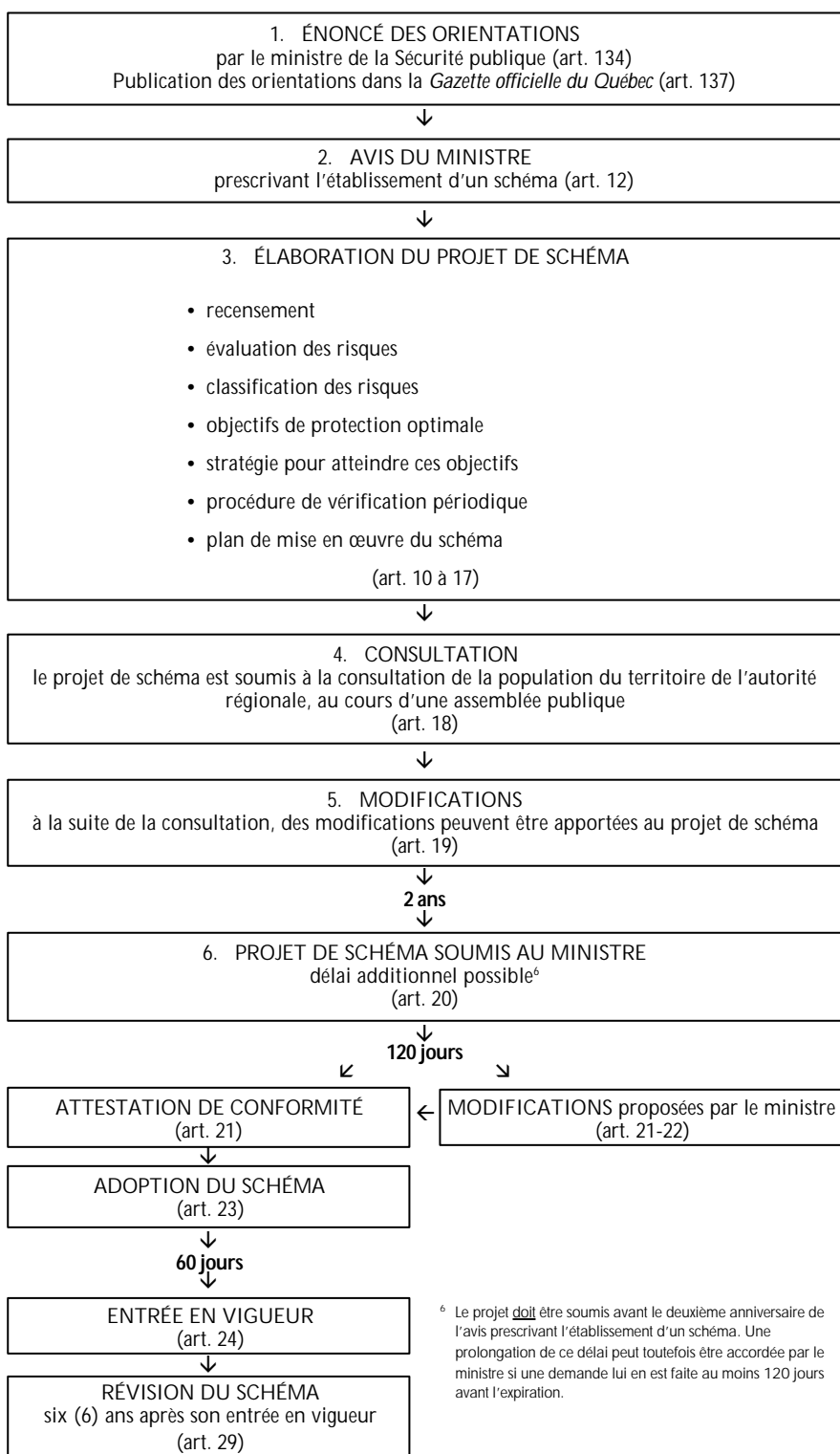
- les objectifs de protection optimale contre les incendies qui peuvent être atteints **compte tenu des mesures et des ressources disponibles**;
- les actions que les municipalités et, s'il y a lieu, la M.R.C., doivent prendre pour atteindre ces objectifs en intégrant leur plan de mise en œuvre;
- une procédure de **vérification périodique** de l'efficacité des actions mises en œuvre et du degré d'atteinte des objectifs arrêtés.

Le schéma de couverture de risques entre en vigueur le jour de la publication d'un avis à cet effet par l'autorité régionale dans un journal diffusé sur son territoire ou à toute autre date ultérieure qui y est prévue. Son entrée en vigueur ne peut cependant pas être ultérieure au soixantième (60^e) jour qui suit la délivrance de l'**attestation de conformité**.

Une fois en vigueur, le schéma de couverture de risques lie la M.R.C. et les municipalités locales qui y sont visées.

La procédure d'élaboration d'un schéma de couverture de risques est présentée dans le Tableau 3 :

Tableau 3 ÉCHÉANCIER



⁶ Le projet doit être soumis avant le deuxième anniversaire de l'avis prescrivant l'établissement d'un schéma. Une prolongation de ce délai peut toutefois être accordée par le ministre si une demande lui en est faite au moins 120 jours avant l'expiration.

Conclusion

Il y aurait encore beaucoup à dire sur la nouvelle *Loi sur la sécurité incendie* et ses impacts prévisibles tant dans le domaine municipal, que dans celui de l'assurance. Mentionnons notamment les dispositions de la loi non traitées dans ce bulletin et concernant les devoirs et les pouvoirs des pompiers sur les lieux du sinistre, ceux du directeur du service de sécurité incendie et du commissaire-enquêteur aux incendies, ainsi que toute la section relative à la formation des pompiers.

Le but visé par la présente n'était cependant pas de couvrir l'ensemble de toutes les dispositions de la nouvelle loi, mais plutôt de sensibiliser tous les intervenants du milieu à la venue d'une nouvelle législation qui bouleversera inévitablement le domaine de la sécurité incendie dans un avenir rapproché.

La précédente *Loi sur la prévention des incendies* datait des années 60. Il aura fallu trois ans de discussions avant que la nouvelle *Loi sur la sécurité incendie* voie le jour. Il faudra maintenant attendre encore quelques années avant de pouvoir en constater tous les effets concrets.

Daniel Bouchard
Pierre F. Carter

Vous pouvez communiquer avec les membres suivants du groupe de droit municipal ou du groupe de droit des assurances pour toute question relative à ce bulletin.

Droit municipal

à nos bureaux de Montréal

Jacques Audette
Yann Bernard
Yvan Biron
François Charette
Pierre Daviault
Raymond Doray
Hélène Lauzon
Jean Pomminville
Tania Smith

à nos bureaux de Laval

Sophie Archambault
Paul Leduc
Luc Villiard

à nos bureaux de Québec

Daniel Bouchard
Christian R. Drolet
Pierre C. Gagnon
Laurier Gauthier
Hélène Gauvin
Bernard Jacob

Droit des assurances

à nos bureaux de Montréal

Claude Baillargeon
Edouard Baudry
Anne Bélanger
Jean Bélanger
Marie-Claude Cantin
Michel Caron
Paul Cartier
Jean-Pierre Casavant
Louise Cérat
Louis Charette
Daniel Alain Dagenais
François Duprat
Nicolas Gagnon
Jean Hébert
Odette Jobin-Laberge
Bernard Larocque
Jean-François Lepage
Robert Mason
Pamela McGovern
Jean-François Michaud
Jacques Nols
J. Vincent O'Donnell

Janet Oh
André René
Ian Rose
Jean Saint-Onge
Julie Veilleux
Evelyne Verrier
Dominique Vézina
Richard Wagner

à nos bureaux de Québec:

Pierre Cantin
Philippe Cantin
Pierre F. Carter
Pierre Gourdeau
Claude M. Jarry
Claude Larose
Jean-François Pichette

à nos bureaux d'Ottawa

Brian Elkin
Patricia Lawson
Alexandra LeBlanc

Montréal

Bureau 4000
1, Place Ville Marie
Montréal (Québec)
H3B 4M4

Téléphone :
(514) 871-1522
Télécopieur :
(514) 871-8977

Québec

Bureau 500
925, chemin Saint-Louis
Québec (Québec)
G1S 1C1

Téléphone :
(418) 688-5000
Télécopieur :
(418) 688-3458

Laval

Bureau 500
3080, boul. Le Carrefour
Laval (Québec)
H7 T2R5

Téléphone :
(450) 978-8100
Télécopieur :
(450) 978-8111

Ottawa

Bureau 1810
360, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Téléphone :
(613) 594-4936
Télécopieur :
(613) 594-8783

Cabinet associé

Blake, Cassels &
Graydon LLP
Toronto
Calgary
Vancouver
Londres
Pékin

Site Web

www.laverydebilly.com

Droit de reproduction réservé. Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit. Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.

