

Organisation de la sécurité civile

CHAPITRE 2

Table des matières

Contexte	17
Objectif et paramètres de l'audit.....	18
Constatations et recommandations.....	19
Portrait global	20
Culture de la sécurité civile	24
Plan et politique de sécurité civile	27
Approche budgétaire	33
Coordination	35
Prévention	37
Préparation	42
Intervention.....	46
Rétablissement.....	50
État d'urgence local.....	51
Conclusion	53

Sigles

CMSC	Coordonnateur municipal de la sécurité civile
INC	La Direction du service de la sécurité incendie
MSP	Ministère de la Sécurité publique du Québec
OMSC	Organisation municipale de sécurité civile
PGVL	Plan de gouvernance de la Ville de Lévis
PMU	Plan des mesures d'urgence de la Ville de Lévis
PSC	Plan de sécurité civile

Contexte

- 2.1 La sécurité civile a pour rôle la protection des personnes et des biens contre les sinistres et autres événements de même nature. Plus spécifiquement, le ministère de la Sécurité publique (MSP), dans sa présentation « *Le système de sécurité civile au Québec* » la définit ainsi :
- « *C'est l'ensemble des mesures qui :*
- *vise à éviter qu'un sinistre ne se produise ou tend à en diminuer les effets;*
 - *en cas de sinistre, permet de protéger les personnes et de sauvegarder les biens;*
 - *à la suite d'un sinistre, favorise le retour à la vie normale »¹.*
- 2.2 Elle est encadrée, au Québec, par la *Loi sur la sécurité civile*, qui prévoit de quelle façon seront partagées les responsabilités entre les différents intervenants et intervenantes devant gérer les risques et les sinistres. Malheureusement, pour des raisons que j'indiquerai subséquemment, cet encadrement légal est en grande partie inopérant en ce qui concerne les administrations municipales. La déclaration d'état d'urgence local ou national, les pouvoirs spéciaux y étant rattachés et les obligations relatives aux centres d'urgence 9-1-1 sont également abordés dans cette loi.
- 2.3 Plusieurs acteurs de la communauté participent, à différents niveaux, à l'organisation de la sécurité civile. Ces acteurs sont les citoyens et citoyennes, les entreprises, les municipalités locales et régionales de comtés, ainsi que les ministères et organismes du gouvernement du Québec. Chacun y assume certaines responsabilités. Résumons celles-ci, sur la base de la « *Trousse d'information pour le coordonnateur municipal de la sécurité civile* », publiée en février 2010 par le MSP.
- 2.4 Le citoyen ou la citoyenne, à titre individuel, doit assurer sa propre sécurité, celle de sa famille, et la sauvegarde de ses biens en situation d'urgence ou de sinistre. Il a également certaines responsabilités civiques, par exemple intervenir auprès de son voisinage en attendant des renforts, ou encore aider la municipalité dans la fourniture des biens essentiels aux personnes les plus touchées par un sinistre.
- 2.5 En ce qui a trait à l'entreprise, il s'agit de se doter d'un plan de mesures d'urgence en fonction des risques que font peser ses activités sur la population avoisinante.
- 2.6 La municipalité, quant à elle, a comme responsabilité principale de planifier et organiser la sécurité civile sur son territoire, en mettant habituellement en place, à cet effet, un comité et une organisation locale, ainsi que des outils stratégiques et opérationnels comme un plan de sécurité civile (PSC).
- 2.7 Enfin, le gouvernement du Québec doit assurer la cohérence des actions gouvernementales, planifier les mesures de sécurité à l'échelle nationale, et fournir les biens et services essentiels à la population en cas de sinistre.

1 Présentation du ministère de la Sécurité publique, *Le système de sécurité civile au Québec*, par la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie, 13 septembre 2011, page 6.

- 2.8 Ces dernières années, l'évolution climatologique, le développement du territoire, et les attentes des citoyens et citoyennes quant à leur sécurité et celle de leurs biens, ont fait ressortir l'importance croissante de pouvoir compter sur une organisation de la sécurité civile omniprésente et en veille active.
- 2.9 Une seule catastrophe peut détruire ce qu'on a pris des années à construire, et laisser derrière elle des situations extrêmement difficiles à résorber. Le rôle clé que jouent les intervenants et intervenantes locaux dans la prévention et la gestion de ce genre d'évènement, la complexité des besoins organisationnels qui y sont reliés et surtout, les enjeux en cause démontrent à mon sens la pertinence de l'audit actuel.

Objectif et paramètres de l'audit

Objectif et portée

- 2.10 En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes (L.R.Q. c. C-19)*, j'ai réalisé un audit de conformité et d'optimisation relatif à l'organisation de la sécurité civile assurée par la Ville de Lévis, au moyen de prises de renseignements, d'examen de pièces probantes, d'études, d'analyses, d'entrevues et de discussions.
- 2.11 Mon objectif était de m'assurer que l'organisation de la sécurité civile mise en place par la Ville réponde à l'objectif 1.4 du Plan de gouvernance de la Ville de Lévis (PGVL), soit « *assurer des services de sécurité publique, de protection contre les sinistres et de prévention garantissant un niveau approprié de sécurité* », dans une perspective d'optimisation des ressources, en conformité avec les obligations et buts énoncés au chapitre III ainsi qu'aux sections I et II du chapitre IV de la *Loi sur la sécurité civile (L.R.Q. c. S-2.3)*, et avec les approches privilégiées par le MSP. Mes travaux d'audit ont porté sur les cadres, outils et moyens mis en place à cet effet.
- 2.12 Notez que l'audit ne couvre pas exhaustivement les opérations et les articles de loi reliés au domaine d'activité qu'il vise. Le lecteur ou la lectrice ne doit donc en aucun temps présumer que l'absence de constats sur un élément particulier signifie que je l'ai jugé conforme, ni en déduire l'inverse.
- 2.13 Enfin, ma vérification a couvert le contexte administratif et les opérations réalisées durant la période s'étendant de l'automne 2011 à celui de 2012, en comportant certaines références aux années précédentes. Soulignons qu'en raison du délai entre les travaux d'audit et le dépôt du rapport, il est possible que certaines recommandations aient déjà été appliquées par la Ville au moment de ce dépôt.

Normes d'audit

- 2.14 Mon audit a été réalisé conformément aux normes établies par l'Institut canadien des comptables agréés relativement à l'audit de l'optimisation des ressources dans le secteur public. En vertu de ces normes, ma responsabilité consiste à fournir une conclusion sur

l'objectif de l'audit, en recueillant les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement ma conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé, quoique non absolu. En effet, comme l'indiquent celles-ci, l'assurance absolue ne peut être atteinte en raison de l'existence de facteur comme le recours au jugement, l'utilisation de sondages, ou encore le fait qu'une grande partie des éléments probants sont de nature convaincante plutôt que concluante.

- 2.15 Dans le cas du présent rapport d'audit, notez que des conclusions spécifiques sont formulées au fur et à mesure que sont présentés les constats dont elles émanent. De plus, une conclusion d'ensemble est exprimée à la fin du chapitre.

Critères

- 2.16 Pour répondre à l'objectif de l'audit, mes critères d'évaluation de la situation ont été :
- en terme de conformité légale, les articles du chapitre III et des sections I et II du chapitre IV de la *Loi sur la sécurité civile*;
 - concernant l'atteinte de l'objectif 1.4 du PGVL et l'optimisation des ressources :
 - l'interprétation de certaines intentions présumées du législateur lors de la promulgation de ces articles de loi, même s'ils n'étaient pas opérants au moment de mon audit;
 - plusieurs principes véhiculés par le MSP quant aux meilleures pratiques et aux responsabilités locales de sécurité civile, que ce soit en terme de prévention, de préparation des intervenants et intervenantes, d'intervention lors d'un sinistre réel ou imminent, ou encore de rétablissement après l'évènement;
 - l'estimation de ce qui peut constituer des facteurs de risque élevé du point de vue de l'efficacité.

La nature des articles, interprétations, facteurs et principes retenus est précisée au fur et à mesure des constatations.

Constatations et recommandations

- 2.17 Mes constats et recommandations sont présentés comme suit :
- un portrait global du contexte gouvernemental québécois de l'organisation de la sécurité civile, et de la mise en œuvre de celle-ci à la Ville de Lévis;
 - une rubrique sur la notion de culture de la sécurité civile privilégiée par le MSP;
 - un volet sur le Plan des mesures d'urgence de la Ville de Lévis (PMU) en vigueur au moment de mon audit, ainsi que sur le PSC projeté afin de le remplacer, en relation avec une éventuelle politique de sécurité civile;
 - des discussions sur les questions d'approche budgétaire et de coordination;
 - un segment portant sur les quatre dimensions de la sécurité civile mises en relief par le MSP, soit la prévention, la préparation, l'intervention et enfin, le rétablissement;
 - quelques considérations relatives à l'état d'urgence local.

Portrait global

Contexte provincial

2.18 La loi québécoise sur la sécurité civile actuellement en vigueur a été adoptée en 2001, dans la foulée des fusions municipales. L'article 1 en définit globalement l'objet ainsi :

« La présente loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres. Cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d'intervention lors d'un sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l'évènement ».

2.19 Pour favoriser l'atteinte des buts fixés par la loi, le gouvernement du Québec a prévu plusieurs cadres de référence s'appliquant à l'échelle provinciale, régionale ou locale, soit :

- le Plan national de sécurité civile;
- les plans d'organisation régionale de la sécurité civile;
- les schémas de sécurité civile, un concept amené par la loi, mais qui n'a pas été mis en application pour des raisons que j'expliquerai un peu plus loin;
- les plans locaux de sécurité civile.

2.20 Ces cadres supportent l'organisation de la sécurité civile du Québec, qui est chapeauté par trois mécanismes provinciaux de coordination :

- le Comité de sécurité civile du Québec, qui oriente et approuve la planification gouvernementale en sécurité civile et supervise le déploiement des ressources en situation de sinistre majeur;
- l'Organisation de la sécurité civile du Québec, appuyée par le Plan national de sécurité civile, qui vise à planifier les mesures en cette matière à l'échelle de l'ensemble de la province et à coordonner, en cas de sinistre majeur, les opérations menées par les responsables de mission, comme prévu au plan;
- les organisations régionales de la sécurité civile qui, à l'aide de leur plan régional, soutiennent les municipalités lorsqu'elles ne sont plus en mesure de faire face au sinistre et d'aider les citoyens et citoyennes éprouvés.

2.21 Selon les termes de la *Loi sur la sécurité civile*, toutes les grandes villes québécoises, dont Lévis, sont assimilées à des autorités régionales et sont donc responsables à la fois de la planification et de l'exécution sur leur territoire. Dans cette loi, le concept de planification est articulé autour de l'obligation d'établir un schéma de sécurité civile. Son but est de fixer des objectifs de réduction de vulnérabilité aux risques de sinistre majeur, ainsi que les orientations à prendre pour les atteindre.

2.22 En ce qui concerne l'exécution, il est prévu, à l'article 39, que « l'organisation d'opérations de prévention, de préparation, d'intervention ou de rétablissement ressortissant aux actions prévues par le schéma en vigueur se fait dans un document appelé "plan de sécurité civile" ». Toutefois, l'article 192 mentionne ce qui suit : « Les autorités régionales et locales ne sont pas tenues aux obligations relatives à l'établissement du schéma de sécurité civile avant la notification d'un avis du ministre à cet effet à l'autorité régionale dans les 18 mois de la publication des premières orientations ministérielles qui leur sont destinées ou, à défaut d'avis, avant l'expiration de ce délai ».

- 2.23 La Ville de Lévis, à l’instar de l’ensemble des autorités régionales du Québec, n’a jamais établi un tel schéma, car aucune orientation ministérielle relative à cette loi n’a été publiée. Cette absence de publication m’a d’ailleurs été confirmée par plusieurs fonctionnaires du MSP.
- 2.24 Étant donné que bon nombre d’obligations prévues aux sections I et II du chapitre IV de la *Loi sur la sécurité civile* sont enclenchées par l’établissement d’un schéma, la contrainte légale d’une grande partie des dispositions demeure en suspens. À ce sujet, une enquête récente du journal *Le Devoir* révèle ce qui suit : « *Onze ans après son adoption, la Loi sur la sécurité civile demeure toujours inopérante au Québec, faute d’un premier règlement d’application* »².
- 2.25 Toutefois, les préoccupations et les grands principes ayant mené à l’élaboration de cette loi demeurent pertinents dans le cadre de la protection des personnes et des biens contre les sinistres. D’ailleurs, le MSP, en collaboration avec plusieurs acteurs municipaux, dont l’Union des municipalités du Québec, travaille depuis au moins trois ans à la révision de cette loi, en parallèle avec un projet de politique québécoise de sécurité civile.
- 2.26 D’après les renseignements que j’ai obtenus au cours de mon audit, en plus des ajouts de responsabilités qui pourraient s’y greffer, tout indique qu’on retrouvera à la base de cette éventuelle législation, la plupart des préoccupations de la loi actuelle, mais en laissant aux villes une plus grande latitude en ce qui concerne son application, dans le respect du projet de politique québécoise élaboré par le gouvernement du Québec.
- 2.27 Soulignons que ce projet de politique vise à faire de la sécurité civile une partie intégrante du développement durable, et même à ce qu’il devienne une préoccupation culturelle. Les orientations qu’on y retrouve, basées sur cinq orientations inspirées du Cadre d’action d’Hyogo adopté par les Nations unies, sont les suivantes :
- consolider le système québécois de sécurité civile;
 - améliorer notre connaissance des risques;
 - accroître le partage d’information et le développement des compétences;
 - recourir en priorité à la prévention;
 - renforcer notre capacité de réponse aux sinistres³.

Contexte local

- 2.28 À la Ville de Lévis, la coordination générale des activités de sécurité civile est endossée par le directeur général qui, en plus de ses autres responsabilités, joue le rôle de coordonnateur municipal de la sécurité civile (CMSC).
- 2.29 La Direction du service de la sécurité incendie (INC) chapeaute, quant à elle, la gestion opérationnelle de ces activités dans l’ensemble des volets énumérés précédemment, soit la prévention, la préparation des interventions, les interventions elles-mêmes et enfin, le

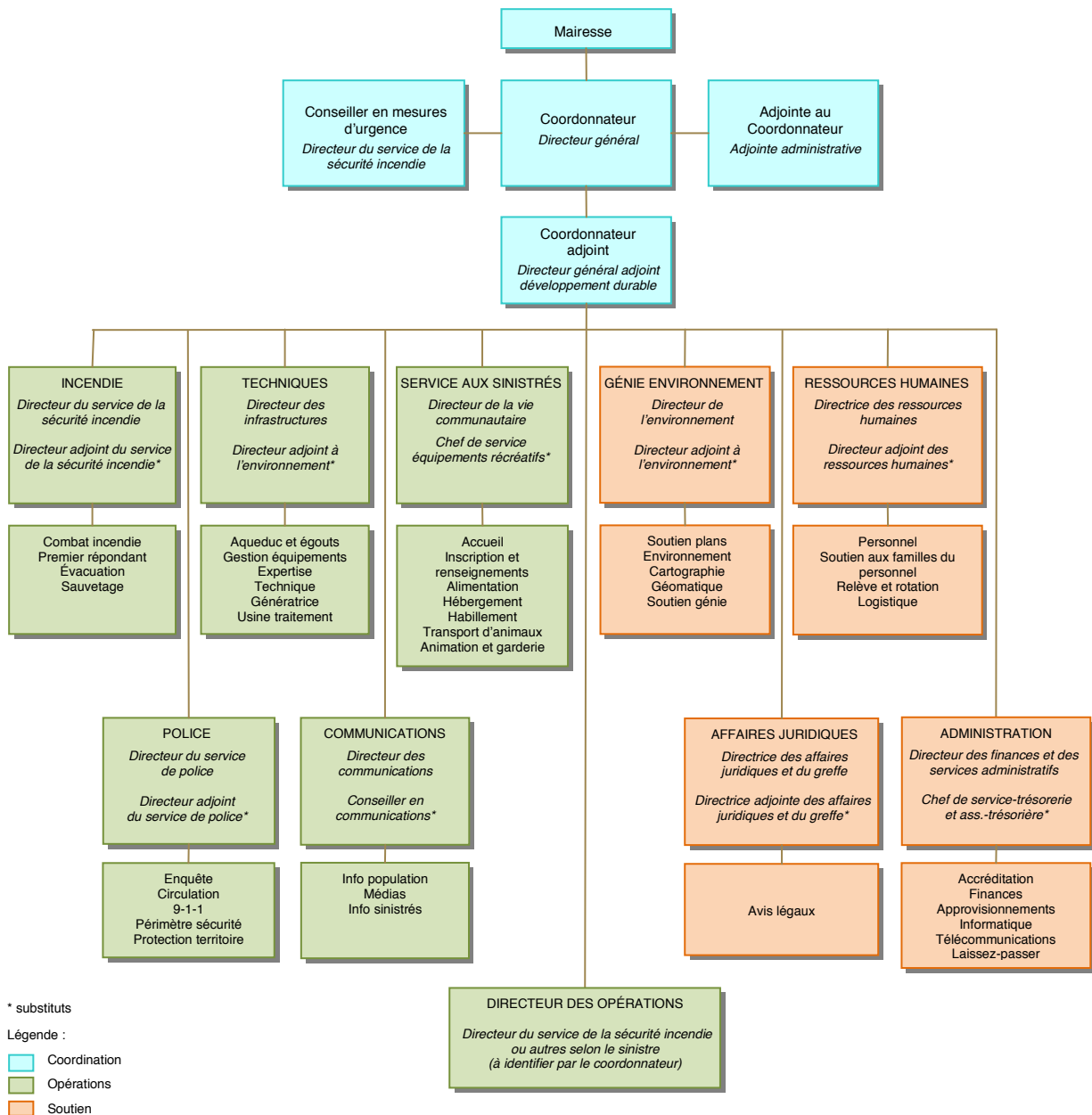
2 Le Devoir, Louis-Gilles Francoeur, édition du 19 septembre 2012, *La Loi sur la sécurité civile est toujours inopérante*.

3 Dépliant du ministère de la Sécurité publique, *Vers une réforme en matière de sécurité civile au Québec*, 2010.

rétablissement après sinistre. Il est à noter que depuis 2011, la Ville, dans un souci de mettre plus d'emphasis sur cette responsabilité municipale, a ajouté un poste d'adjoint au directeur du service de la sécurité incendie, dédié exclusivement à la sécurité civile. Je tiens à souligner qu'il s'agit à mon avis d'une mesure très pertinente dans un contexte d'amélioration de la gestion de la sécurité civile au sein de la Ville.

- 2.30 Plusieurs autres directions assument des responsabilités à l'intérieur de ce qui porte le nom d'Organisation municipale de la sécurité civile (OMSC), un type de structure administrative encouragé par le MSP afin d'optimiser les interventions des administrations locales. Notez que cette organisation se doit d'être revue de façon régulière, dans une optique non seulement d'actualité, mais également d'évolution.
- 2.31 Le schéma de la page suivante reproduit l'illustration de cette organisation, telle qu'elle était présentée par INC au moment où ont été effectués mes travaux d'audit.

Schéma 1 : Organisation municipale de la sécurité civile de la Ville de Lévis au 25 juillet 2012



2.32 À la période où j’effectuais mon audit, le cadre de référence principal de cette activité municipale était le PMU qui, je le rappelle, fut élaboré au cours du processus de création de la nouvelle Ville de Lévis et officialisé par le comité de transition alors en place. C’est donc à partir de ce plan que se sont déroulées jusqu’à maintenant les activités de sécurité civile menées par la Ville de Lévis.

- 2.33 Enfin, il existe depuis 2009 un comité de sécurité publique sur lequel siègent plusieurs élus ou élues, le directeur du Service de police, le directeur de INC, ainsi que trois citoyens ou citoyennes membres de la communauté.
- 2.34 Ce comité a pour mandat d'étudier et de formuler des recommandations au comité exécutif sur tout sujet touchant la sécurité routière et la sécurité des personnes et des biens, en réponse aux préoccupations exprimées par les citoyens ou citoyennes et en application des lois et règlements fédéraux, provinciaux et municipaux. La résolution CV-2009-07-90 créant ce comité spécifie comme sujet de recommandations, entre autres, « l'établissement d'un plan de mesures d'urgence afin de déterminer des objectifs de réduction de vulnérabilité de la ville, eu égard aux risques de sinistres, ainsi que les actions requises pour les atteindre en lien avec la Loi sur la sécurité civile ».

Culture de la sécurité civile

- 2.35 Comme je l'ai mentionné précédemment, la *Loi sur la sécurité civile* a été créée dans un souci d'assurer une meilleure protection des citoyens et citoyennes ainsi que de leurs biens lors de sinistres, qu'ils soient d'origine naturelle ou résultants de l'activité humaine. Elle favorise une approche axée sur la responsabilité partagée entre les gouvernements provinciaux et locaux, les citoyens et citoyennes, ainsi que les entreprises.
- 2.36 Pour y arriver, une des orientations au cœur du projet de politique québécoise de sécurité civile, appuyée par de multiples consultations, fait référence à la nécessité d'une « *culture de sécurité civile que l'on souhaite toujours voir émerger de façon plus tangible au Québec* »⁴.
- 2.37 En effet, la notion de responsabilité individuelle et entrepreneuriale demeure généralement, selon l'avis du MSP, en deçà de ce qu'elle pourrait culturellement représenter dans ce domaine. Sa présentation *SOS : catastrophe – Outil de développement d'une culture de prévention en sécurité civile* indique d'ailleurs ceci :

« Culturellement :

- les Canadiens gèrent en priorité la vie courante
- la préparation aux situations d'urgence n'est pas vue comme un devoir de citoyen...

Dans une étude effectuée en 2005 par le GPC Public Affairs :

- 26 % des répondants ont affirmé qu'ils n'avaient pas besoin de trousse d'urgence
- 61 % affirmaient qu'une trousse d'urgence était une composante essentielle à la préparation
- 33 % ont répondu qu'ils possédaient une telle trousse »⁵.

4 Dépliant du ministère de la Sécurité publique, *Vers une réforme en matière de sécurité civile au Québec*, 2010.

5 Présentation du ministère de la Sécurité publique au 10^e colloque sur la sécurité civile, *SOS : catastrophe – Outil de développement d'une culture de prévention en sécurité civile*, février 2010.

- 2.38 Au cours de ma vérification, j'ai jugé que bien qu'étant en croissance, la culture de sécurité civile à Lévis, autant au sein de son administration municipale qu'à celui de sa population citoyenne ou entrepreneuriale, n'était pas développée dans une mesure suffisante pour garantir un niveau approprié de sécurité, comme le vise l'objectif 1.4 du PGVL.
- 2.39 Il ne faut pas en déduire que les instances municipales ne déploient pas d'efforts appréciables pour atteindre cet objectif. Citons par exemple les projets suivants, en préparation ou en cours de réalisation à la Ville de Lévis :
- l'élaboration d'un nouveau cadre de référence conforme avec les principes véhiculés par le MSP, soit un PSC;
 - l'envoi de capsules d'informations à l'interne;
 - la tenue de tests de mobilisation-surprise pour certains intervenants et intervenantes municipaux;
 - la réalisation de simulations visant une partie des centres décisionnels et opérationnels de l'OMSC;
 - la planification préliminaire d'une grande simulation de sinistre majeur, en collaboration avec des acteurs externes;
 - la mise en place d'un logiciel spécialisé.
- 2.40 Malgré cela, pour arriver à implanter efficacement une culture garantissant un niveau approprié de sécurité, la Ville devrait selon moi accentuer de façon marquée la cadence de ses efforts.
- 2.41 On pourrait par exemple miser sur une plus grande sensibilisation des personnes et des entreprises quant à leurs responsabilités en matière de prévention et de préparation face aux risques de sinistre, et les aider, dans la mesure du possible, à s'acquitter de celles-ci. Pour favoriser l'efficacité, cette sensibilisation pourrait être réalisée en conjonction avec les campagnes relatives à la protection contre l'incendie.
- 2.42 De plus, pour aider les individus à mieux jouer leur rôle, tant personnel que familial, il s'avèrerait judicieux de mettre en évidence sur le site Internet de la Ville de Lévis, de façon similaire à d'autres grandes villes de la province, certains liens vers les recommandations et outils fournis par le gouvernement du Québec comme :
- Préparer votre plan de sécurité;
 - Préparer sa trousse d'urgence;
 - Évacuer votre domicile ou y rester;
 - En cas de tremblement de terre;
 - En cas de panne de courant en hiver.
- 2.43 Ces actions pourraient rejoindre certains objectifs et préoccupations de la gouvernance, soit :
- l'objectif général de sécurité de la Politique familiale de la Ville de Lévis « *Favoriser les approches basées sur la sensibilisation et la prévention* », et plus spécifiquement le sous-objectif « *Faire connaître l'existence de plans d'urgence et de mesures d'assistance en cas d'événements exceptionnels susceptibles de se produire sur le territoire* »;

- la préoccupation de l'objectif 1.4 du PGVL « *impliquer les citoyens dans leur quartier dans une réflexion afin de développer la responsabilisation et le sentiment de prise en charge de leur sécurité* ».
- 2.44 En ce qui concerne les entreprises, la Ville pourrait mettre en place des mesures visant à les inciter à multiplier leurs propres démarches en terme de préparation et de prévention, face aux sinistres potentiels susceptibles de les affecter ou auxquels ils peuvent être mêlés.
- 2.45 On aurait également intérêt à organiser, au sein de l'administration municipale, un plus grand nombre d'activités internes comme des séances d'information, des tests de mobilisation, ou encore des simulations de différente ampleur. Je reviendrai d'ailleurs sur ce dernier point dans la section « Simulation ».
- 2.46 Enfin, la responsabilisation des intervenants et intervenantes au sein de l'OMSC serait favorisée par l'inclusion d'énoncés relatifs aux responsabilités et tâches de sécurité civile, à l'intérieur de leur description d'emploi. Pour avoir une idée plus précise de la situation au moment de mon audit, j'ai examiné une quinzaine de descriptions d'emploi relatives à des employés et employées ayant des responsabilités reliées à l'OMSC. J'ai constaté que seulement deux d'entre elles comportaient une mention référant à ces responsabilités, dont une nettement insuffisante.
- 2.47 Précisons en terminant que toutes ces actions devraient être accomplies et encouragées de façon soutenue, la récurrence constituant un élément déterminant dans le développement d'une culture, peu importe sa nature.

Recommandations

- 2.48 Dans l'optique d'encourager localement l'émergence d'une culture de la sécurité civile, afin de soutenir l'objectif de sécurité « *Prévention et sensibilisation* » de la Politique familiale de la Ville de Lévis, ainsi que l'objectif 1.4 du PGVL :
- V12-1 • organiser des opérations de conscientisation des citoyens et citoyennes, et rendre facilement accessibles des outils pouvant les assister en matière de prévention et de préparation;
 - V12-2 • prévoir des démarches auprès des entreprises opérant sur le territoire de la Ville de Lévis, destinées à les sensibiliser à leurs responsabilités quant à la sécurité civile;
 - V12-3 • au sein de l'administration municipale, augmenter la tenue d'activités visant à améliorer la préparation de tous les individus faisant partie de l'OMSC;
 - V12-4 • inclure formellement aux descriptions d'emploi de tous les employés et employées faisant partie de l'OMSC, leurs responsabilités en cette matière.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation V12-3 : La Direction générale est en accord avec la recommandation. L'importance de la sécurité civile justifie que des efforts soient consentis* ».

Commentaires émis par INC :

« *Recommandations V12-1 et V12-2 : INC est en accord avec les recommandations. Il nous semble cependant opportun d'envisager ces éléments à moyen et long terme. Nous devons préconiser la mise en place du nouveau PSC, le développement des missions qui en découlent et la formation qui s'y rattache.*

Recommandation V12-3 : INC est en accord avec la recommandation.

Recommandation V12-4 : INC est en accord avec la recommandation. L'ajout de ces responsabilités aux descriptions d'emploi serait un atout dans l'implantation d'une culture de sécurité civile. La démarche doit être réalisée le cas échéant, en étroite collaboration avec la Direction des ressources humaines ».

Plan et politique de sécurité civile

Conformité, confidentialité et gouvernance

- 2.49 Depuis quelques années, la Ville procède à des démarches spécifiques afin de remplacer le PMU par un PSC qui puisse devenir un des principaux cadres de référence en la matière, tel que préconisé par la *Loi sur la sécurité civile*.
- 2.50 À ce sujet, je rappelle que l'article 39 de cette loi prévoit ce qui suit : « *L'organisation d'opérations de prévention, de préparation, d'intervention ou de rétablissement ressortissant aux actions prévues par le schéma en vigueur se fait dans un document appelé "plan de sécurité civile"* ». Comme je l'ai mentionné au paragraphe 2.23, l'absence d'orientations ministérielles a fait en sorte qu'un tel schéma n'a jamais été établi, laissant en suspens l'obligation légale d'élaborer un PSC. Toutefois, ce type de plan demeure fortement recommandé et même incontournable, selon le MSP, en tant qu'outil de support aux municipalités.
- 2.51 Au moment où se déroulaient mes travaux d'audit, le projet de PSC semblait suffisamment complet pour tenir son rôle de référence opérationnelle en remplacement du PMU. Tout en visant à fournir une réponse coordonnée et efficace des ressources municipales et des partenaires aux besoins de la population sinistrée, ce plan met en relief les éléments stratégiques de la Ville de Lévis dans le rôle que lui attribue la loi, notamment :
- l'organisation des mesures intégrées et cohérentes de sécurité civile;
 - la vision globale de gestion proactive prônée par l'administration;
 - les préoccupations liées à l'environnement et à la gestion des risques.
- 2.52 Afin d'éviter l'isolement de la Ville au niveau de l'expertise, la notion d'uniformité avec d'autres organisations, municipales ou provinciales, fait partie des préoccupations retenues dans l'élaboration de ce plan.
- 2.53 Contrairement au PMU, le projet de PSC se limite principalement à un rôle stratégique et pour le rendre fonctionnel, il est donc nécessaire de lui adjoindre des références tactiques et opérationnelles. Conséquemment, deux types de cadres de réalisation sont prévus, soit :

- des plans particuliers d'interventions, qui prévoient une série de mesures opérationnelles propres à chaque type de sinistre;
 - des manuels d'opérations distincts pour chacun des huit volets d'interventions, ces derniers qualifiés de missions au PSC, par exemple l'administration, les communications, les services aux personnes sinistrées ou encore les travaux publics.
- 2.54 De tels outils administratifs doivent, à mon avis, être arrimés à des orientations de gouvernance, étant donné l'ampleur possible des impacts de leur application sur l'administration municipale et les contribuables qu'elle sert. L'adoption d'un PSC par le conseil pourrait donc représenter, dans des circonstances normales, l'expression de la gouvernance à cet effet, au même titre que certains plans touchant d'autres domaines municipaux, par exemple l'aménagement du territoire.
- 2.55 Toutefois, selon l'avis de INC, que je partage, une telle adoption risquerait d'entraîner un problème de sécurité, car un PSC contient par nature certaines informations sensibles, dont la détention par des personnes malveillantes pourrait être nuisible au bon fonctionnement des opérations en cas de sinistre.
- 2.56 En contrepartie, cette absence d'adoption laisse en suspens l'arrimage des démarches et ressources organisationnelles consacrées à la sécurité civile, à des assises formelles de gouvernance. L'absence d'une prise de position spécifique du conseil de la Ville risque de limiter ces assises à l'objectif 1.4 du PGVL, soit, je le rappelle, « *assurer des services de sécurité publique, de protection contre les sinistres et de prévention garantissant un niveau approprié de sécurité* », ainsi qu'aux objectifs et préoccupations cités au paragraphe 2.43.
- 2.57 À mon sens, ces éléments représentent des énoncés de fondement trop généraux pour appuyer un domaine d'action aussi large et ayant autant d'impacts potentiels que la sécurité civile.
- 2.58 Une politique de sécurité civile, adoptée par le conseil, pourrait constituer une alternative pour préciser les orientations de gouvernance, par l'énoncé d'objectifs, d'approches, de cadres administratifs, ou de tout autre élément pertinent en la matière. Le comité de sécurité publique de la Ville, étant donné son rôle, pourrait d'ailleurs intervenir dans la définition des paramètres de cette politique.
- 2.59 Afin d'étoffer mes propos, j'ai examiné la situation de neuf autres grandes villes québécoises et j'ai constaté que parmi elles, six ont adopté un PSC, et deux autres s'en sont tenues au dépôt d'un tel document au comité exécutif. Dans un cas, soit la Ville de Montréal, on y a ajouté une politique de sécurité civile, traitant entre autres des éléments suivants :
- l'approche quant à la gestion des risques;
 - les fondements du PSC;
 - la responsabilité des citoyens et citoyennes;
 - la formation et les exercices;
 - les structures d'orientation et de planification;
 - les communications avec les citoyens et citoyennes, les employés et employées, ainsi que les organismes externes.

- 2.60 Je n'ai pas jugé efficient, dans le cadre du présent audit, d'approfondir la nature détaillée des plans adoptés publiquement par ces villes, ni des réflexions ayant mené à ces adoptions malgré les préoccupations de sécurité décrites précédemment. Toutefois, j'ai pris connaissance que dans un cas, un plan « abrégé » avait été adopté, afin de concilier ce besoin de sécurité et le désir de la gouvernance de procéder à une adoption publique.
- 2.61 Je suis d'avis qu'une telle duplication abrégée du PSC n'est pas souhaitable. Cela pourrait générer une situation ambiguë, et une certaine lourdeur administrative due à la nécessité de corriger ultérieurement ce plan « abrégé », selon l'évolution du PSC, puisque chacun devrait représenter le reflet de l'autre. Une politique de sécurité civile adoptée par le conseil m'apparaît comme un véhicule public mieux ciblé et plus stable pour définir formellement les cadres de gouvernance, en maintenant la protection de la confidentialité du PSC, et en évitant toute ambiguïté quant à sa nature.
- 2.62 Pour en revenir à l'aspect d'accès public du contenu d'un PSC, mon analyse m'a amené à me pencher sur l'article 40 de la *Loi sur la sécurité civile*, et plus précisément l'extrait suivant : « *En vue d'informer les citoyens, toute municipalité locale doit conserver à son bureau les documents transmis en application des articles 34, 39 ou 82 pour y être consultés et en permettre la reproduction conformément à la loi* ». L'article 34 fait référence au schéma de sécurité civile, l'article 39 au PSC et l'article 82 à un résumé du Plan national de sécurité civile n'ayant jamais été transmis à la Ville par le MSP.
- 2.63 Tout comme les autres articles de cette loi dont l'application est tributaire d'orientations ministérielles qui, je le rappelle, n'ont jamais été produites par le MSP, l'article 40 est selon moi inopérant. Conséquemment, la Ville dispose de toute la latitude légale requise pour appliquer les mesures de confidentialité pertinentes dans les circonstances, sauf si le MSP décidait de modifier sa position actuelle, ce qui ne semblait pas son intention selon les discussions que j'ai tenues avec plusieurs de ses fonctionnaires lors de mon audit.
- 2.64 Toujours pour éviter l'utilisation malveillante de renseignements sensibles, la confidentialité des cadres de réalisation, comme les plans d'intervention et les manuels d'opération, devrait être assurée par toutes les mesures jugées appropriées, entre autres une gestion serrée interne et externe de l'accès numérique à ces renseignements. Il serait d'ailleurs pertinent qu'une mention à cet effet apparaisse dans une éventuelle politique, ou au sein de tout autre cadre de référence qui pourrait être choisi par les instances de la Ville.
- 2.65 Enfin, par mesure de protection additionnelle, il serait avisé d'évaluer, avant l'adoption de quelque document que ce soit relatif à la sécurité civile, le risque qu'une telle adoption ne crée une brèche dans l'étanchéité juridique de l'accès à des renseignements devant être maintenus confidentiels pour des raisons de sécurité.

Recommandations

2.66 Afin de favoriser la précision des assises formelles de gouvernance découlant de l'objectif 1.4 du PGVL :

- V12-5 • adopter une politique de sécurité civile énonçant les volontés du conseil de la Ville quant à l'organisation de la sécurité civile au sein de l'administration municipale, traitant notamment des objectifs, approches et cadres administratifs, ainsi que de tout autre élément jugé pertinent en la matière.

Dans le but d'améliorer l'encadrement de la sécurité civile :

- V12-6 • compléter l'implantation d'un plan de sécurité civile approprié, en remplacement du Plan des mesures d'urgence de la Ville de Lévis, et ce le plus rapidement possible.

Pour minimiser le risque d'utilisation malveillante des renseignements relatifs à la sécurité civile :

- V12-7 • faire en sorte que ces renseignements ne soient accessibles qu'aux personnes dont le rôle en nécessite l'accès;

- V12-8 • avant l'adoption de tout document relatif à la sécurité civile, évaluer les impacts juridiques de cette adoption quant à l'étanchéité des informations devant être gardées confidentielles pour des raisons de sécurité;

- V12-9 • intégrer à une éventuelle politique, ou à tout cadre pertinent, un énoncé au sujet de la gestion de l'accès aux informations relatives à l'organisation de la sécurité civile.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandations V12-5 à V12-9 : La Direction générale est en accord avec les recommandations. Les démarches dans ces projets sont avancées et devraient se concrétiser dans les prochains mois par l'adoption dans un premier temps d'une politique, et dans un deuxième temps d'un PSC* ».

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-5 : INC est en accord avec la recommandation. Un projet de politique est d'ailleurs déjà rédigé et présentement à l'étude. Nous croyons qu'une version finale pourra être disponible pour en recommander l'adoption en mai 2013 dans le cadre de la Semaine de la sécurité civile.*

Recommandations V12-6, V12-7 et V12-8 : INC est en accord avec les recommandations.

Recommandation V12-9 : INC est en accord avec la recommandation. Cet élément sera pris en compte dans la révision du projet de politique ».

Commentaires émis par la Direction des affaires juridiques et du greffe :

« *Recommandations V12-8 et V12-9 : La Direction des affaires juridiques et du greffe possède l'expertise nécessaire pour répondre aux préoccupations dont découlent les recommandations V12-8 et V12-9 que nous soutenons* ».

Précision ultérieure du vérificateur général:

« *Recommandation V12-5 : Peu de temps avant le dépôt du présent rapport annuel, j'ai constaté qu'une politique de sécurité civile a été adoptée par la résolution CV-2013-03-85 du conseil de la Ville de Lévis* ».

Mise à jour

- 2.67 Lors de sinistres importants, l'efficacité des interventions résulte pour une bonne part des décisions opérationnelles et de la mobilisation des intervenants et intervenantes. La rapidité et la précision de ces interventions seront fortement influencées par l'exactitude, l'exhaustivité et l'accessibilité de l'information apparaissant au PSC, aux plans particuliers d'interventions, aux manuels d'opérations, aux paramètres de l'OMSC, ainsi qu'à tout autre document de référence actif. En conséquence, le processus de mise à jour de ces documents se doit d'être particulièrement robuste.
- 2.68 Actuellement, la mise à jour des documents relatifs à la sécurité civile est effectuée ponctuellement, mais sans processus formel et selon une priorisation limitée. Ces démarches n'offrent pas le plein potentiel d'efficacité, étant uniquement initiées par INC, et réalisées de façon partielle. J'ai pu d'ailleurs constater, lors d'une revue sommaire de ces documents, des inexactitudes nominatives relativement à cinq intervenants. De plus, parmi 25 documents faisant partie du PMU où apparaissaient des coordonnées relatives aux intervenants et intervenantes, 21 affichaient, par rapport au moment où j'ai effectué cette vérification, des dates de mise à jour vieilles de plus d'un an, dont 15 de plus de deux ans.
- 2.69 Il m'est impossible d'évaluer l'impact que ces inexactitudes et délais d'actualisation auraient pu avoir dans une situation d'évènement majeur, mais le simple fait de leur existence dénote tout de même la pertinence de se questionner sur la méthode actuelle.
- 2.70 Pour renforcer le processus de mise à jour, il serait selon moi avantageux d'y ajouter une intervention en amont, générée par la direction ayant la connaissance la plus précoce de cette information. Par exemple, pour tout individu occupant un poste relié à l'OMSC, la direction des ressources humaines pourrait prévoir un mécanisme dont la fonction serait d'aviser automatiquement INC dès que survient, relativement à cet individu, une nomination, une mutation, un départ, un changement d'adresse ou de numéro de téléphone, ou encore une absence à long terme.
- 2.71 Quant à INC, elle pourrait effectuer une contre-vérification en continuant de procéder à une validation périodique des renseignements, mais de façon à couvrir les données nominatives intégralement plutôt que partiellement, réduisant ainsi le risque d'inexactitudes à un niveau minimal.

Recommandation

2.72 Afin de s'assurer de l'exactitude des renseignements sur lesquels sont basées les interventions en cas de sinistre :

• V12-10 • mettre en place un mécanisme formel de mise à jour des documents de référence de l'organisation de la sécurité civile, sur une base d'actualisation continue et de minimisation des risques d'inexactitudes, en faisant intervenir la direction d'où provient la source des informations, notamment celle des ressources humaines.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-10 : INC est en accord avec la recommandation. Un processus est en cours pour l'acquisition d'un outil informatique qui permettra la mise en place et le respect de ce mécanisme formel* ».

Reddition

2.73 Dans les paragraphes précédents, j'ai discuté à plusieurs reprises d'objectifs, d'orientations et de démarches diverses. Dans une optique de saine gestion, il est important, tant pour la gouvernance que pour certains niveaux de direction d'intendance, d'être en mesure d'évaluer ponctuellement l'état de la situation relative à la sécurité civile, afin de juger de son efficacité, soit l'atteinte des objectifs, et d'ajuster l'alignement des opérations si cette efficacité n'est pas jugée suffisante.

2.74 Cette reddition peut prendre différentes formes, par exemple l'utilisation d'indicateurs lorsque c'est possible, ou encore de rapports d'étapes sur l'atteinte d'objectifs clairement énoncés et dont les échéances ont été définies de façon précise et réaliste.

2.75 La mise en place d'un système pérenne de reddition représente un défi de taille, car celui-ci doit générer, à des moments définis dans le temps, des images synthèses reflétant des situations parfois complexes. Il doit en résulter une valeur ajoutée à la prise de décision, sans un alourdissement administratif exagéré.

2.76 Malgré ces difficultés inhérentes, la présence d'un tel système constitue, selon moi, un lien incontournable entre les sphères décisionnelles et opérationnelles, dans la poursuite efficace et efficiente de l'atteinte des objectifs de l'administration municipale.

Recommandation

2.77 Afin de disposer d'évaluations structurées permettant de bonifier la prise de décision concernant l'évolution de l'organisation de la sécurité civile :

• V12-11 • mettre en place un mécanisme de reddition évaluant l'atteinte des objectifs relatifs à cette organisation.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandation V12-11 : La Direction générale est en accord avec la recommandation ».

Approche budgétaire

2.78 Dans le but d’apprécier de façon comparative la situation budgétaire de la Ville de Lévis quant aux sommes attribuées à la sécurité civile par rapport aux autres villes de 100 000 habitants et plus, j’ai procédé à l’examen de leurs prévisions budgétaires normalisées sous la forme du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire, pour les exercices 2012 et 2011.

Tableau 4 : Prévisions budgétaires 2012 et 2011 relatives à la sécurité civile

	2012	2011
Montréal	2 201 300 \$	2 245 600 \$
Québec	1 710 058 \$	908 228 \$
Longueuil	0 \$	0 \$
Laval	442 900 \$	578 700 \$
Gatineau	230 271 \$	474 600 \$
Sherbrooke	69 400 \$	0 \$
Saguenay	0 \$	0 \$
Lévis	127 210 \$	19 796 \$
Trois-Rivières	50 500 \$	37 900 \$
Terrebonne	73 000 \$	62 900 \$

Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l’Occupation du territoire

Note : ces montants ne tiennent pas compte de la ventilation de l’amortissement, ni des dépenses d’agglomérations.

2.79 Malheureusement, l’image qui ressort des montants obtenus m’amène à conclure que dans plusieurs cas, ces sommes ne reflètent probablement pas les ressources consacrées à la sécurité civile avec une précision significative. Par exemple, le budget de 2011 a une valeur nulle pour trois villes, et étonnamment basse pour certaines autres.

2.80 Je n’ai donc pas pu établir de comparatif budgétaire et en conséquence, il m’est impossible de déterminer, de façon suffisamment objective, à quel niveau se situe la Ville de Lévis quant à l’importance des ressources financières affectées à la sécurité civile par rapport aux autres villes de plus de 100 000 habitants.

2.81 Pour ce qui est de la Ville elle-même, les crédits relatifs à ces ressources s’élevaient à 127 210 \$ au budget de 2012. Mes discussions avec INC m’ont permis d’apprendre que ce montant ne tenait pas compte de plusieurs frais relatifs à la sécurité civile. Par exemple, les dépenses d’organisation d’activités de prévention et de formation, que ce soit avec les

intervenants et intervenantes internes ou externes, étaient généralement imputées au budget de la sécurité incendie.

- 2.82 Les affectations budgétaires imprécises peuvent entraîner des distorsions sensibles dans les opérations de reddition financière. Il devient en effet impossible d'obtenir l'image budgétaire réelle d'une activité lorsqu'on se base sur des données fragmentaires, et il pourrait involontairement en découler des décisions financières n'allant pas dans le sens des objectifs établis.
- 2.83 De plus, un niveau trop élevé d'imprécision rend difficilement réalisable tout exercice comparatif, que ce soit avec les autres villes, comme on le constate dans le tableau précédent, ou encore lorsqu'on souhaite obtenir un portrait de l'évolution de notre propre situation d'une année à l'autre, afin de nous aider à synchroniser le niveau de ressources et les buts poursuivis.
- 2.84 Il serait donc pertinent, à mon sens, de revoir l'affectation des crédits budgétaires de façon à présenter et à gérer plus distinctement les crédits destinés spécifiquement à la sécurité civile, plutôt que de les inclure à d'autres fonctions municipales comme la sécurité incendie, même si on retrouve plusieurs similitudes entre ces deux champs d'activités. D'ailleurs, la définition des postes comptables apparaissant au *Manuel de la présentation de l'information financière municipale*, ouvrage publié et mis à jour annuellement par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, considère la sécurité civile comme une activité distincte en mentionnant à son sujet que « *cette activité regroupe les dépenses énoncées dans la norme générale et celles qui sont reliées à l'organisation des mesures d'urgence* »⁶.
- 2.85 On y spécifie également que les principales activités attribuées à la sécurité civile sont la prévention, l'intervention et le rétablissement. Quant à la norme générale, elle souligne que les dépenses sont imputées selon leur finalité, c'est-à-dire directement à l'activité où ces services sont rendus, notamment les charges d'administration, de formation et de perfectionnement du personnel, d'utilisation, d'entretien, de réparation ou de location pour les véhicules, les machineries, les équipements ou les édifices.

Recommandation

- 2.86 Dans le but de permettre une reddition financière représentative :
- V12-12 • s'assurer que tous les crédits budgétaires et dépenses concernant spécifiquement la sécurité civile soient distinctement affectés à cette activité.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-12 : INC est en accord avec la recommandation. Actuellement, la presque totalité du budget identifié à la Sécurité civile (activité budgétaire 02-230) est absorbée par l'entente avec la Croix Rouge Canadienne sur le service aux sinistrés et par le*

⁶ Manuel de la présentation de l'information financière municipale, paragraphe 9.2.3.3, *définition des postes comptable - sécurité civile*, page 9207, décembre 2011.

salaire de l'adjoint au directeur – Sécurité civile. Toutes les autres dépenses sont absorbées à même le budget général de sécurité incendie à défaut d'autres possibilités.

INC poursuit ses démarches afin de justifier les crédits pour une saine évolution de la dimension sécurité civile sans affecter les opérations incendie ».

Commentaires émis par la Direction des finances et des services administratifs :

« Recommandation V12-12 : La Direction des finances et des services administratifs, en collaboration avec INC, analyseront en 2013 les crédits budgétaires et dépenses spécifiques à la sécurité civile, afin de soumettre une ventilation pour l'exercice budgétaire 2014 ».

Coordination

2.87 Le poste de coordonnateur municipal de la sécurité civile (CMSC) revêt une importance majeure dans l'OMSC. Ses responsabilités sont nombreuses dans chacun des axes de la sécurité civile, par exemple :

- pour la prévention et la préparation :
 - coordonner l'élaboration et la mise à jour du PSC;
 - favoriser la collaboration des ressources et coordonner leurs actions;
 - s'assurer de la formation des membres de l'OMSC;
 - préparer et réaliser des exercices;
- au niveau de l'intervention :
 - activer les mesures d'urgence, et les coordonner;
 - assurer le lien entre les différents intervenants et intervenantes d'organisations externes à la Ville;
 - recommander l'évacuation ou le confinement;
- en ce qui concerne le rétablissement :
 - mettre en œuvre les mesures de rétablissement prévues au PSC;
 - remettre en état le centre de coordination;
 - tenir des séances d'évaluation postévènements;
 - dresser un bilan des dommages et comptabiliser les dépenses d'urgence.

2.88 À la Ville de Lévis, au moment de mon audit, ce poste était occupé par le directeur général, une situation permise par l'article 112 de la *Loi sur les cités et villes*, qui mentionne ce qui suit : « Une personne peut être à la fois titulaire du poste de directeur général et de tout autre poste de fonctionnaire ou d'employé ».

2.89 Rappelons toutefois que les articles 113 et 114 soulignent que le directeur général est « le fonctionnaire principal de la municipalité » et que : « Sous l'autorité du conseil ou du comité exécutif, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin, planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité ».

- 2.90 À mon avis, l'ampleur des responsabilités attachées à une telle fonction, au sein d'une administration municipale de la taille de celle de Lévis, vient restreindre de façon significative la marge de manœuvre nécessaire pour jouer efficacement le rôle de CMSC.
- 2.91 De plus, en cas de crise majeure, il est prévu au projet de PSC l'établissement d'une cellule de crise présidée par le maire ou la mairesse et dont ferait partie le directeur général, à juste titre car c'est au cœur de cette entité qu'on déterminerait les orientations organisationnelles et politiques pour régler les situations d'exception appréhendées ou réelles. J'en déduis que si on maintenait l'attribution des responsabilités que j'ai constatée, le directeur général aurait à remplir simultanément deux fonctions critiques, ce qui risquerait de nuire à l'efficacité des interventions de la Ville dans ce genre de situation.
- 2.92 En vertu de ces arguments, je suis donc d'avis qu'il serait préférable que la fonction de CMSC ne soit pas occupée par le directeur général, mais plutôt par un fonctionnaire disposant d'une marge de manœuvre maximisant l'optimisation de l'organisation de la sécurité civile, autant en terme de disponibilité qu'en celui de nature de responsabilité. L'efficacité serait également favorisée par le fait d'attribuer le rôle de CMSC à un employé ou une employée dont le poste comporte à la base la plus grande part d'affinités avec ce rôle, autrement dit dont les fonctions usuelles sont fortement apparentées à des activités reliées au domaine de la sécurité civile. Soulignons d'ailleurs qu'au moment de ma vérification, l'attribution de cette fonction faisait partie des sujets de questionnement en lien avec la réorganisation administrative qui était alors en cours.
- 2.93 Pour étayer mon analyse, j'ai effectué un bref sondage auprès des autres villes de 100 000 habitants et plus. Il m'a permis de constater que le rôle de CMSC, au sein de leur organisation, était associé aux postes suivants :
- directeur de la protection contre les incendies : 3
 - directeur de la sécurité publique : 1
 - directeur général : 2
 - directeur général adjoint : 1
 - conseiller au directeur général en coordination à la sécurité civile : 1
- 2.94 Enfin, dans un dernier cas, ce rôle était joué par le directeur général des agglomérations, mais en voie d'être remplacé par le directeur de la protection contre les incendies. Il en ressort donc une tendance marquée à privilégier des acteurs occupant des postes fortement apparentés aux opérations de sécurité civile, soit possiblement dans 6 cas sur 9.

Recommandation

- 2.95 Dans l'optique de maximiser l'efficacité et l'efficacité du rôle de coordonnateur municipal de la sécurité civile :
- V12-13 • réviser l'attribution de cette fonction en considérant différents facteurs comme la disponibilité de marge de manoeuvre et la proximité avec le domaine de la sécurité civile.

Prévention

Générateurs de risque de sinistre majeur

- 2.96 Le chapitre III de la *Loi sur la sécurité civile* prévoit que « *Toute personne dont les activités ou les biens sont générateurs de risque de sinistre majeur est tenue de déclarer ce risque à la municipalité locale où la source du risque se situe* », ainsi que diverses mesures permettant entre autres aux villes d'exiger à ce sujet « *... tous les renseignements nécessaires à l'élaboration ou à la mise en œuvre de ses propres mesures de protection* ». De toute évidence, on peut considérer que l'intention principale du législateur derrière ces énoncés était de faire en sorte que les villes puissent bénéficier d'un état de préparation optimal, en ayant une connaissance exhaustive de l'ensemble des risques potentiels existants sur leur territoire.
- 2.97 Cependant, le même chapitre prévoit que l'application de cette obligation doit se faire en vertu d'un règlement du gouvernement définissant les activités et les biens générateurs de risque de sinistre majeur au sens de la loi. Un tel règlement n'a jamais été adopté par le gouvernement. Conséquemment, l'administration municipale ne peut, dans l'état de l'environnement légal au moment de mon audit, appliquer l'article 53 qui lui permettrait l'inspection de tout lieu où elle aurait un motif raisonnable de croire qu'il s'y trouve des activités ou biens générateurs de risque. Il lui est également impossible, pour les mêmes raisons, d'obliger les responsables des générateurs de risque à se conformer aux exigences de surveillance, d'alerte et de reddition formulées au chapitre III.
- 2.98 Cette absence de pouvoir est préoccupante pour l'ensemble des villes du Québec. À ce sujet, le vérificateur général de la Ville de Montréal, dans son rapport annuel de 2011, souligne effectivement qu'en raison d'une lacune légale, les générateurs de risque n'ont pas l'obligation d'aviser la municipalité, et qu'ainsi, en parlant de la métropole, « *la ville ne dispose pas des renseignements clés pour bien évaluer les risques et se préparer en cas d'accident majeur* ». Il fait part également de l'avis suivant : « *... afin de protéger la population et l'environnement, il est essentiel que les générateurs de risques aient l'obligation de communiquer leurs risques à la municipalité* »⁷.
- 2.99 Pour essayer de diminuer les conséquences de ces limites légales, en espérant que le gouvernement en vienne à régulariser la situation dans le futur, la Ville de Lévis a fortement intérêt à disposer de mesures alternatives afin de connaître les risques non déclarés. À ce sujet, INC planifiait, au moment de ma vérification, la mise en place d'opérations ayant pour but d'être à l'affût des indices de dangerosité non déclarée, et d'inciter les personnes concernées à collaborer volontairement avec la Ville pour assurer aux citoyens et citoyennes le niveau de protection le plus élevé quant au risque de sinistre. Il m'apparaîtrait pertinent, en plus de compléter cette démarche, d'en faire un mécanisme formel pour en favoriser la pérennité.
- 2.100 Enfin, on pourrait prévoir à ce mécanisme une révision récurrente de l'ensemble des informations relatives aux générateurs de risque connus, pour s'assurer de leur actualité.

7 Rapport annuel 2011 du vérificateur général de la Ville de Montréal, chapitre V - Vérification d'optimisation des ressources et des technologies de l'information, page 233, 10 mai 2012.

Recommandations

- 2.101 Afin de maximiser la préparation par rapport au risque de sinistre majeur découlant des activités des générateurs de risque :
- V12-14 • compléter la mise en place de moyens visant la détection de dangerosité non déclarée, et instaurer un mécanisme formel visant à inciter les entreprises concernées à collaborer volontairement avec la Ville en cette matière;
 - V12-15 • prévoir à ce mécanisme un caractère de récurrence quant à la révision des données relatives aux générateurs de risque présents sur le territoire de la Ville de Lévis.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-14 : INC est en accord avec la recommandation. Les processus d'inspection des risques élevés et très élevés prévus au Schéma de couverture de risques en sécurité incendie permettront un partage efficace de l'information et faciliteront une approche de collaboration.*

La collaboration existante avec la Direction du développement permet de travailler efficacement avec les entreprises.

L'organisation d'activités visant le partage d'expérience s'inspirant de la démarche d'analyse de risques réalisée en 2012 est envisagée à moyen terme.

Recommandation V12-15 : INC est en accord avec la recommandation. La révision périodique des différents plans particuliers d'intervention, de même que la récurrence des inspections des risques élevés et très élevés en sécurité incendie, contribueront à la révision des dossiers ».

Prévention et projet

- 2.102 Une culture de prévention bien implantée devrait entraîner qu'on se préoccupe non seulement des risques existants, mais également de ceux pouvant découler de nouveaux projets d'aménagement, de développement, d'infrastructures ou encore de construction de bâtiments. Pour ce faire, les préoccupations de sécurité civile devraient faire partie des analyses supportant la prise de décision, et le cas échéant, de toutes les étapes d'implantation d'un projet d'immobilisations d'importance.
- 2.103 Par exemple, la construction d'un nouveau bâtiment, qu'il soit récréatif ou structurel, peut parfois entraîner certains risques si on y prévoit l'entreposage ou la manipulation de matières potentiellement dangereuses. Dans le même ordre d'idée, un aménagement urbanistique important ou encore un nouveau développement immobilier pourrait avoir un impact en terme de sécurité civile, par le fait qu'il pourrait restreindre certains accès, complexifier la gestion de sinistres éventuels dans son environnement immédiat, ou encore accroître un niveau de risque déjà présent dans un secteur.
- 2.104 Lors de mon audit, j'ai constaté que INC était récemment intervenue dans la planification de certains projets, mais de façon ponctuelle, sans que cela fasse partie d'une approche administrative formelle étendue à l'ensemble des projets susceptibles d'être concernés.

- 2.105 La participation du CMSC ou des personnes qui l'assistent aux différents comités de projet, qu'ils soient consultatifs ou axés sur la réalisation, représenterait à mes yeux un élément significatif de prévention. Les préoccupations soulevées quant aux risques potentiels devraient trouver écho à chacune des étapes pertinentes de l'avancement d'un projet, afin de s'assurer qu'on y a intégré, le cas échéant, des éléments de prévention de nature optimale. Une telle approche, dans la mesure de son étendue, présenterait également l'avantage de favoriser l'implantation et le maintien d'une culture de sécurité civile comme j'en ai discuté précédemment.
- 2.106 Bref, il serait fort avantageux, selon moi, d'intégrer systématiquement aux processus de planification et de réalisation des projets d'immobilisations, des questionnements et au besoin, des analyses relativement à la sécurité civile.
- 2.107 Enfin, pour s'assurer que cette notion d'intégration demeure vivante au sein de l'administration municipale, elle devrait être énoncée à l'intérieur d'une éventuelle politique de sécurité civile, ou de tout autre cadre de référence pertinent.

Recommandations

- 2.108 Dans un souci d'amélioration de la prévention au sein de l'administration municipale :
- V12-16 • intégrer systématiquement aux processus de planification et de réalisation des projets d'immobilisations, les notions de questionnement et, au besoin, d'analyses concernant la gestion des risques de sinistre;
 - V12-17 • inclure une référence à cette intégration dans une éventuelle politique de sécurité civile, ou dans tout autre cadre pertinent.

Commentaires émis par la Direction du développement :

« *Recommandations V12-16 et V12-17 : La Table de développement durable (TDD) de la Ville de Lévis créée en 2011 émet des avis de recevabilité concernant tous les projets immobiliers d'envergure présentés à la Ville par des promoteurs. INC est consulté systématiquement sur chaque avis émis avant recommandation au Comité de coordination de développement durable* ».

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-16 : INC est en accord avec la recommandation.*

Recommandation V12-17 : INC est en accord avec la recommandation. Celle-ci sera considérée dans le projet de politique ».

Commentaires émis par la Direction des infrastructures :

« *La Direction des infrastructures est en accord avec la proposition d'inclure, dans les projets d'infrastructures ou de bâtiments, le CMSC ou une des personnes qui l'assistent afin d'évaluer les possibilités d'améliorer les plans d'interventions. Nous trouvons également pertinent d'intégrer, dans le processus, des analyses d'impacts au niveau de la sécurité civile* ».

Commentaires émis par la Direction de l'urbanisme et des arrondissements :

« Nous sommes en accord avec l'établissement d'une culture de prévention qui consiste à se préoccuper non seulement des risques existants, mais également de ceux pouvant affecter de nouveaux projets d'aménagement, de développement, d'infrastructures ou de construction.

Un des moyens à privilégier pour améliorer la sécurité des biens et des personnes consisterait au traitement de l'information et de sa diffusion au sein de l'organisation municipale, de manière à la rendre disponible à ceux qui interviennent auprès de la population en général ».

Interconnexion des réseaux d'aqueduc

- 2.109 La fourniture d'eau est un service municipal des plus importants, tant par son impact dans notre vie quotidienne que par les mesures d'intervention qu'elle permet en cas d'incendie.
- 2.110 À la Ville de Lévis, l'alimentation en eau est assurée par trois usines de production desservant de façon indépendante les réseaux d'aqueduc de l'est, du centre et de l'ouest du territoire. Ces trois réseaux ne sont pas reliés, si ce n'est un lien mineur entre ceux du centre et de l'est.
- 2.111 En cas de défaillance majeure d'une de ces usines, il n'existe donc aucune possibilité de se servir des deux autres, même de façon à combler minimalement les besoins les plus critiques. Par exemple, si un déversement toxique survenait près d'une prise d'eau et entraînerait, durant une période significative, la fermeture de l'usine à laquelle elle est rattachée, les risques pour la santé et la sécurité des citoyens et citoyennes du secteur pourraient s'avérer difficilement soutenables.
- 2.112 La solution à cette problématique n'est pas simple. En effet, pour être en mesure d'alimenter, dans une situation d'exception, un réseau d'eau potable à l'aide d'une usine desservant un autre territoire, plusieurs facteurs sont à considérer comme :
- la capacité excédentaire de production de l'usine servant au « dépannage », car cette dernière doit continuer à alimenter son propre réseau;
 - la présence de conduites suffisamment grandes pour pouvoir déplacer, d'un secteur à l'autre, les importantes quantités d'eau nécessaires à un débit minimal;
 - l'existence d'équipements servant à maintenir, à l'intérieur des réseaux, une pression convenable dans ces circonstances particulières.
- 2.113 Ces facteurs font en sorte qu'il peut s'avérer complexe et dispendieux d'interconnecter les réseaux d'aqueduc des trois arrondissements de la Ville de Lévis, dans un but d'amélioration de protection en cas de sinistre. À mon avis, cette problématique devrait faire l'objet d'analyses approfondies, de façon à évaluer dans quelle mesure une telle interconnexion pourrait faire partie de la planification du développement du réseau d'aqueduc, en relation avec les coûts engendrés par cette approche.
- 2.114 Entre-temps, il serait avisé d'examiner les moyens alternatifs de gérer ce risque. La seule mesure palliative dont j'ai eu connaissance en ce sens consistait à relier des bornes-fontaines, en utilisant des conduites de surfaces flexibles et des camions-pompes.

Les résultats de ce type d'intervention sont extrêmement limités et ne peuvent être efficaces que dans certaines situations, avec de grandes restrictions.

Recommandations

2.115 Afin de sécuriser, en cas de défaillance d'une usine de production, une distribution d'eau minimale sur le territoire affecté :

- V12-18 • étudier l'opportunité d'intégrer à la planification du développement des réseaux d'aqueduc et de la production d'eau potable, la mise en place d'infrastructures permettant d'interconnecter efficacement l'ensemble des réseaux desservant le territoire;
- V12-19 • rechercher les possibilités de mesures palliatives destinées à atténuer les impacts relatifs aux sinistres pouvant résulter d'une défaillance majeure d'une usine de production d'eau.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-19 : INC travaille actuellement à un plan particulier d'intervention sur le sujet, de concert avec les directions concernées* ».

Commentaires émis par la Direction des infrastructures :

« *Recommandations V12-18 et V12-19 : La Direction des infrastructures est en accord avec les recommandations.*

Soulignons que l'étude des interconnexions possibles entre les réseaux d'aqueduc est très complexe, notamment en lien avec :

- *les capacités de production limitées des usines de production d'eau potable;*
- *les problèmes de raccordement des réseaux souvent éloignés avec des paliers de pression différents;*
- *des réseaux plus ou moins maillés de faible diamètre aux extrémités.*

Cette étude devrait être coordonnée avec la Direction de l'environnement ».

Commentaires émis par la Direction de l'environnement :

« *Recommandations V12-18 et V12-19 : À notre avis, la première mesure à prendre est la réalisation des plans directeurs. En effet, en l'absence de plans directeurs, il est difficile d'utiliser adéquatement les réseaux de circulation de l'eau. Le plan directeur de chaque usine serait en mesure d'identifier les différents niveaux de lacunes, par exemple, si les traversées de rivières sont suffisantes* ».

Préparation

Formation

- 2.116 Peu importe le domaine d'exécution, les intervenants et intervenantes affectés aux différents volets de la sécurité civile ont besoin d'assimiler et de maîtriser les connaissances requises dans le cadre de leur rôle, pour pouvoir le jouer efficacement.
- 2.117 Les opérations de sécurité civile surviennent de façon très irrégulière pour la majorité des acteurs, et on peut le souhaiter, avec de longues périodes sans aucune intervention. Pour tenir compte efficacement de cette réalité, les activités de formation doivent non seulement viser la transmission initiale des connaissances appropriées aux participants et participantes dès leur affectation, mais également le rafraîchissement de ces connaissances de façon récurrente et en fonction de l'évolution du contexte d'intervention.
- 2.118 Lors de mes travaux d'audit, j'ai décelé certains indices dénotant que la formation relative à la sécurité civile n'était pas étroitement synchronisée avec les mouvements de personnel. En effet, aucune procédure ne prévoit de séance d'acquisition initiale de connaissances pour un individu faisant nouvellement partie de l'OMSC, ou encore qui, à la suite d'une affectation, mutation ou promotion, aurait dorénavant à jouer un rôle spécifique dans l'application d'un plan particulier d'intervention.
- 2.119 De plus, rien n'était formellement prévu afin de s'assurer que les connaissances de tous les individus concernés étaient maintenues à leur niveau optimal, dans un contexte où, je le rappelle, il peut s'écouler des mois ou même des années avant que ceux-ci n'aient à effectuer les tâches d'intervention qui découlent de leur fonction. Selon ce que j'ai pu apprendre, plusieurs acteurs n'avaient d'ailleurs pas bénéficié de formation depuis des années, et parfois n'en avaient même jamais eu.
- 2.120 Il existe donc un risque significatif que certaines personnes ayant un rôle opérationnel ou même décisionnel ne disposent pas, dès le début d'un évènement, des connaissances requises afin d'intervenir de façon optimale dans des activités où la vitesse de réaction peut représenter un facteur déterminant.
- 2.121 Pour diminuer ce risque, la Ville pourrait mettre en place une procédure prévoyant, de façon diligente et rigoureuse, une activité de formation dès que survient une nouvelle affectation, lorsqu'elle concerne un employé ou une employée pouvant œuvrer au cœur d'interventions de sécurité civile. L'ajout d'énoncés aux descriptions d'emploi discutées au paragraphe 2.46 favoriserait d'ailleurs l'application de cette procédure, en accentuant la formalisation de la responsabilité dévolue à chacun.
- 2.122 Enfin, l'application de cette éventuelle procédure devrait s'étendre à l'ensemble des personnes pouvant intervenir en cas de sinistre majeur, incluant donc les élus ou élues qui peuvent avoir dans un tel cas un rôle à jouer en tant que décideurs ou décideuses.

Recommandations

- 2.123 Afin de maximiser l'efficacité de tous les acteurs reliés à d'éventuelles interventions de sécurité civile :
- V12-20 • mettre en place une procédure prévoyant de façon diligente et rigoureuse une formation pertinente pour toute personne qui, à la suite d'un changement de statut au sein de la Ville, a dorénavant un rôle potentiel à jouer dans ce domaine;
 - V12-21 • prévoir un rafraîchissement récurrent des connaissances de toute personne faisant partie de l'administration municipale, et pouvant participer aux décisions ou aux interventions de sécurité civile en cas de sinistre.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-20 et V12-21 : INC est en accord avec les recommandations. Cet aspect représente un défi de taille compte tenu des nombreux mouvements de personnel dans l'organisation.*

INC collaborera avec les responsables de mission et la Direction des ressources humaines afin de cibler les formations, séances d'information et exercices qui permettront de maintenir un niveau opérationnel adéquat.

Nous collaborerons avec la Direction des ressources humaines pour identifier, sur le plan corporatif, les ressources budgétaires qui devraient être dédiées à la formation et au maintien des compétences en sécurité civile ».

Commentaires émis par la Direction de l'environnement :

« *Recommandations V12-20 et V12-21 : La Direction de l'environnement est en accord avec les recommandations ».*

Simulations

- 2.124 Les simulations sont des exercices qui non seulement favorisent l'assimilation des connaissances, mais également peuvent mettre en relief des faiblesses parmi les diverses opérations simulées. Il peut donc en découler une rétroaction positive sur les outils et les façons de faire et conséquemment, une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'organisation, surtout lorsque les paramètres de ces simulations intègrent les cas les plus critiques qui pourraient être rencontrés dans la réalité.
- 2.125 De plus, selon INC, la tenue de tels événements et les débriefings subséquents sont nécessaires pour obtenir un degré minimal d'assurance que les instruments et méthodes mis en place sont adéquats.
- 2.126 Ces activités permettent également de s'assurer que chacun des intervenants et intervenantes a bien compris la nature de sa participation.
- 2.127 Depuis la création de la nouvelle Ville de Lévis, en 2002, l'administration municipale a procédé à quelques simulations de différente nature et d'importance variable, dont un

exercice conjoint de simulation en cas d'accident industriel majeur en 2005, en collaboration avec la raffinerie pétrolière située sur son territoire. Lors de mon audit, en 2012, certaines directions pouvant avoir un rôle à jouer en cas d'interventions n'avaient participé à aucun exercice ultérieur. INC m'a indiquée qu'elle prévoyait pallier à cette situation, en planifiant plusieurs activités, entre autres une simulation majeure en 2014 ou en 2015.

- 2.128 À cause du contexte évolutif de la sécurité civile, et de la proportion non négligeable des personnes touchées par les nominations et mutations depuis quelques années, je suis d'avis que la fréquence et la diversité de la tenue de tels évènements devraient être nettement augmentées si on désire atteindre un niveau approprié de sécurité. À ce sujet d'ailleurs, l'ampleur de la simulation d'attaque terroriste tenue le 24 octobre 2012 par la Ville de Montréal, et certains de ses partenaires, illustre bien l'importance accordée à ce type d'exercice par certaines organisations municipales.
- 2.129 Il m'est difficile de faire état de ce que devrait être un calendrier optimal pour la tenue de ce genre d'activités, étant donné que je n'ai pas constaté l'existence de normes à ce sujet. Toutefois, j'estime incontournable d'en venir à une fréquence suffisamment élevée pour que tous les employés et employées concernés maintiennent les habiletés nécessaires à la réalisation d'interventions optimales en cas de sinistre.
- 2.130 Ces simulations pourraient être déclenchées sans avertissement, de façon à tester également l'efficacité des mécanismes de mobilisation. En effet, au cours de mon audit, j'ai décelé plusieurs indices suggérant qu'il existait un risque palpable que certains intervenants ou intervenantes ne puissent être mobilisés de façon efficace en tout temps. Il est à noter qu'un énoncé aux descriptions d'emploi concernant la sécurité civile, comme discuté au paragraphe 2.46, pourrait avoir un effet de sensibilisation appréciable en cette matière.
- 2.131 Finalement, on peut considérer à juste titre que la tenue de ce genre d'activité aurait de facto une influence appréciable sur la culture de la sécurité civile dans l'administration municipale.

Recommandations

- 2.132 Dans un souci d'obtenir un niveau d'assurance adéquat quant à la préparation des intervenants et intervenantes :
- V12-22 • prévoir une fréquence accrue et une plus grande diversité de simulations d'interventions lors de sinistres.
- Dans le but de tester l'efficacité de la mobilisation des acteurs de l'Organisation municipale de la sécurité civile :
- V12-23 • intégrer un élément d'imprévisibilité à la tenue de simulations d'interventions en sécurité civile, et prendre prioritairement les mesures d'amélioration appropriées en cas de déficiences.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-22 : INC est en accord avec la recommandation. Les projets de politique et de PSC tiennent compte de ce besoin. La collaboration avec nos partenaires et certaines entreprises créent des opportunités à cet égard.*

Recommandation V12-23 : INC est en accord avec la recommandation ».

Outils de référence aux lois

- 2.133 La Direction des affaires juridiques et du greffe possède des outils informatisés lui permettant de fournir à l'OMSC les références légales quant aux pouvoirs et obligations de la municipalité en cas de sinistre, mais qui nécessitent un accès en temps réel à un fournisseur externe, par le biais du réseau Internet. Ces références permettent également de prendre connaissance de certains paramètres légaux, comme ceux encadrant la déclaration d'urgence locale.
- 2.134 Parallèlement, cette direction possède une documentation papier, avec un système d'indexation facilitant une utilisation rapide de cette dernière, en cas de défaillance des accès numériques.
- 2.135 Lors de mon audit, cette documentation n'avait pas été révisée depuis quelques années. Si des modifications aux lois étaient survenues depuis la dernière révision, on ne les retrouverait pas dans cette documentation. Une telle situation entraîne le risque de ne pas disposer des plus récents textes légaux en cas de pertes d'accès au réseau Internet, ou encore de panne de serveur, s'il survenait une catastrophe importante. Ainsi, les décisions prises en situation d'urgence pourraient ne pas tenir compte d'éléments juridiques pertinents dont l'introduction est récente.
- 2.136 Une mise à jour de cette documentation effectuée sur une base régulière permettrait de minimiser ce risque.

Recommandation

- 2.137 Afin d'avoir l'assurance de disposer, en cas de sinistre majeur, des références légales en vigueur :
- V12-24 • s'assurer que la documentation papier relative à l'utilisation de la *Loi sur la sécurité civile* soit mise à jour régulièrement.

Commentaires émis par la Direction des affaires juridiques et du greffe :

« *Recommandation V12-24 : À la suite de l'audit, la Direction des affaires juridiques et du greffe a pris les moyens pour s'assurer que la documentation papier relative à l'utilisation de la Loi sur la sécurité civile et aux règlements afférents soit mise à jour régulièrement ».*

Intervention

Télécommunications

- 2.138 La majeure partie des interventions importantes de sécurité civile nécessite que tous ceux et celles qui y participent puissent communiquer efficacement entre eux, et ce, tout au long du déroulement, car il est fréquent qu'un sinistre évolue de façon imprévisible.
- 2.139 La robustesse des moyens de télécommunications représente donc un élément significatif, et on se doit d'y retrouver des caractéristiques particulières de fiabilité, de redondance, d'accessibilité et d'autonomie. Selon moi, les équipements disponibles à ce titre, au moment de mon audit, n'offraient pas un niveau optimal quant à l'ensemble de ces caractéristiques.
- 2.140 Dans un premier temps, INC ne disposait d'aucun téléphone satellitaire, instrument beaucoup plus fiable que le téléphone cellulaire, particulièrement lors d'événements majeurs au cours desquels les réseaux de télécommunications terrestres peuvent être affectés.
- 2.141 Une alternative était envisagée, soit la location de ces équipements au besoin, avec entente auprès d'un fournisseur quant à la disponibilité prioritaire en cas de sinistre. Cette solution est vraisemblablement la plus économique, mais il est nécessaire d'approfondir cette question pour en évaluer les points faibles sous-jacents.
- 2.142 L'efficacité est en effet susceptible d'être diminuée par cette approche. Par exemple, certains délais pourraient survenir avant que les intervenants et intervenantes n'aient en main ces équipements, surtout si le réseau routier était touché par le sinistre, ou encore si l'événement survenait la nuit ou le week-end. De plus, si la Ville ne possède pas son propre matériel, on peut s'attendre à ce que les utilisateurs et utilisatrices en aient une connaissance immédiate restreinte, que ce soit en terme de limites opérationnelles, d'autonomie, ou encore de fonctionnalité comme le transfert de données numériques.
- 2.143 La Ville n'a également aucun contrôle sur les opérations du fournisseur. Si celui-ci manque à ses engagements, par exemple en raison d'une rupture de stock résultant d'une forte demande, l'administration municipale peut toujours entreprendre des recours après coup, mais il est concevable que certaines conséquences sur la gestion des interventions soient difficilement compensables.
- 2.144 Je suis donc d'avis qu'une analyse devrait être effectuée, afin de s'assurer que les décisions prises relativement à ce type d'équipement représentent le meilleur équilibre entre l'efficacité et l'économie.
- 2.145 Toujours en ce qui concerne les télécommunications, pour en améliorer la redondance et ainsi pourvoir à d'éventuels dysfonctionnements, il serait pertinent de s'assurer que tous les acteurs munis des téléphones cellulaires puissent utiliser la messagerie instantanée, en plus du lien vocal. Selon les renseignements que j'ai obtenus lors de ma vérification, plusieurs employés et employées ne disposaient pas des instruments nécessaires à une utilisation adéquate de ce moyen d'échange d'information.

- 2.146 Enfin, il serait bénéfique d'intégrer aux exercices de simulation discutés précédemment, des éléments visant à tester la disponibilité, la robustesse, la redondance, et la maîtrise des équipements et procédés de télécommunications, dans un contexte d'imprévisibilité pour les participants et les participantes.

Recommandations

- 2.147 Afin de minimiser le risque de problèmes de télécommunications lors d'interventions à la suite d'un sinistre majeur :
- V12-25 • évaluer, en cas de mesures d'urgence, les degrés de fiabilité, de redondance, d'accessibilité et d'autonomie de l'infrastructure des télécommunications contrôlée par la Ville, et prendre les dispositions offrant le meilleur équilibre entre l'efficacité et l'économie;
 - V12-26 • intégrer à d'éventuels exercices de simulation, des paramètres permettant d'apprécier, dans un contexte d'imprévisibilité, la disponibilité, la robustesse, la redondance, et la maîtrise de l'infrastructure de télécommunications contrôlée par la Ville.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandations V12-25 et V12-26 : INC est en accord avec les recommandations* ».

Commentaires émis par la Direction des finances et des services administratifs :

« *Recommandation V12-25 : En plus du téléphone cellulaire (réf. : paragraphe 2.140), il faudrait tenir compte de la radiocommunication comme moyen de communication s'adressant principalement aux intervenants et intervenantes sur le terrain. Une évaluation dans ce sens devrait être effectuée.*

Recommandation V12-26 : Cette recommandation est très pertinente ».

Précision ultérieure du vérificateur général :

« *Paragraphes 2.140 à 2.144 : Peu de temps avant le dépôt du présent rapport annuel, j'ai constaté l'adoption de la résolution CV-2013-03-22 du conseil de la Ville de Lévis, affectant un montant à l'acquisition d'équipements de téléphonie satellitaire* ».

Génératrices d'appoint

- 2.148 L'ouragan Irène, survenue en 2011, fut un événement intense à la suite duquel la Ville dut procéder rapidement à des interventions de sécurité civile, en collaboration avec des partenaires externes.
- 2.149 Subséquemment à cet événement, INC a réalisé une démarche d'amélioration continue, à partir d'un questionnaire transmis à tous les participants et participantes. De cette activité est ressorti un certain nombre de vulnérabilités, lesquelles ont inspiré plusieurs constats amenés dans le présent rapport, en l'occurrence ceux traitant de formation, de télécommunication, de mobilisation et d'actualité du PMU. Une de ces vulnérabilités

concernait l'absence de disponibilité de génératrices d'appoint pouvant servir à assurer le fonctionnement autonome des centres de décisions.

- 2.150 Les pannes de courant étant des difficultés survenant fréquemment lors de plusieurs types de sinistre, il est de première importance de munir d'alimentation électrique autonome non seulement ces centres, mais également les autres installations nécessaires aux opérations. Par exemple, les lieux d'accueil ou d'hébergement aux sinistrés, qu'ils appartiennent à la Ville ou à des partenaires externes, devraient bénéficier de tels équipements ou du moins offrir la possibilité d'y brancher des génératrices mobiles.
- 2.151 Les informations dont j'ai pris connaissance lors de mon audit m'ont indiqué que ce n'était actuellement pas le cas, soulignant ainsi l'existence d'un risque que ces lieux et centres ne puissent correctement répondre aux exigences en cas de sinistre. À ce sujet, une étude préliminaire a été amorcée quant aux besoins de génératrices, mobiles ou fixes, et d'installations de branchements aux immeubles appartenant à la Ville ou aux partenaires externes, sur la base d'une vue d'ensemble dépassant les cadres de la sécurité civile. Des négociations avec ces partenaires étaient également envisagées, afin de minimiser les coûts inhérents à ces améliorations.
- 2.152 En effet, la Ville a besoin de nombreuses unités d'alimentation électrique pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses diverses responsabilités. En plus d'être requis dans le cadre d'opérations de sécurité civile, ces appareils sont essentiels pour assurer la continuité des services de police, de pompier, de production d'eau potable ou encore de traitement des eaux usées, sans compter les besoins relatifs aux technologies de l'information.
- 2.153 Tout en maintenant un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans la résolution de cette problématique, il serait donc important de compléter l'étude mentionnée précédemment et en fonction des conclusions, de combler ces besoins rapidement. Ces démarches devraient inclure la poursuite de négociations avec les partenaires externes sur les possibilités d'alimentation électrique autonome, par génératrice fixe ou mobile, des bâtiments qu'ils mettent à la disposition de la Ville lors de sinistre.

Recommandations

- 2.154 Dans le but de pourvoir de façon optimale, en cas de panne du réseau public d'électricité lors d'un sinistre, aux besoins en alimentation électrique des centres d'accueil et d'hébergement des sinistrés, ainsi que des centres de décisions et d'opérations :
- V12-27 • compléter l'étude à ce sujet, et prendre prioritairement les mesures appropriées afin que la Ville et ses partenaires puissent être suffisamment autonomes pour réaliser des interventions efficaces;
 - V12-28 • tenir compte, dans cette étude, des possibilités d'entente avec les partenaires externes quant à la fourniture de bâtiments munis de génératrices ou d'installations de branchement et, le cas échéant, procéder aux négociations appropriées.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandations V12-27 et V12-28 : INC est en accord avec les recommandations* ».

Commentaires émis par la Direction des infrastructures :

« *Recommandations V12-27 et V12-28 : La Direction des infrastructures est en accord avec les recommandations. De plus, lorsqu'on entreprend de nouvelles constructions, il faudrait qu'une analyse soit faite au niveau des besoins en génératrice pour celles-ci, et ce, en relation avec le plan de mesure d'urgence* ».

Centre d'opérations mobile

- 2.155 Une autre amélioration potentielle soulevée lors du débriefage subséquent à l'ouragan Irène consistait à pouvoir disposer dans le futur d'un centre d'opérations mobile, afin de sécuriser les interventions aux différentes parties du territoire affectées par un sinistre.
- 2.156 En effet, étant donné l'étendue du territoire de la Ville de Lévis, il peut s'avérer difficile dans certains cas d'effectuer correctement les observations directes et les interventions requises, si on ne dispose pas d'un tel véhicule. Il pourrait donc en résulter non seulement un risque pour la sécurité des personnes et biens touchés par le sinistre, mais également des coûts de rétablissement plus élevés.
- 2.157 Au moment de mon audit, il n'existait aucun équipement de cette nature au sein de l'administration municipale. La situation idéale en matière d'efficacité serait bien entendu que la Ville possède une unité mobile uniquement dédiée à cette fonction. Toutefois, étant donné que les coûts d'achat et d'entretien d'une telle unité sont significatifs, il serait avisé d'étudier la possibilité d'utiliser un véhicule ou une remorque pouvant être affecté à d'autres services municipaux, tout en demeurant rapidement disponible et fonctionnel en cas de nécessité d'intervention.
- 2.158 Évidemment, peu importe l'approche retenue, une analyse approfondie des avantages par rapport aux coûts fixes et variables d'une telle unité devrait être réalisée.

Recommandation

- 2.159 Afin de favoriser l'efficacité des interventions sur l'ensemble du territoire :
- V12-29 • analyser l'éventualité de se doter d'un centre d'opérations mobile, en fonction des avantages par rapport aux coûts fixes et variables d'un tel équipement, et en considérant la possibilité qu'une telle unité puisse être utilisée à d'autres fins lorsqu'aucune intervention n'est en cours.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-29 : INC est en accord avec la recommandation. Actuellement, le poste de commandement mobile du service de sécurité incendie de la Ville de Lévis constitue la seule solution alternative, ce qui représente des problèmes lors de la mobilisation de partenaires. Le projet sera considéré pour inscription au plan triennal d'immobilisation* ».

Commentaires émis par la Direction des infrastructures :

« Recommandation V12-29 : La Direction des infrastructures est en accord avec la recommandation. Soulignons l'importance d'impliquer notre direction ainsi que le service des technologies de l'information afin que le véhicule puisse répondre en capacité pour le travail à réaliser, et que les équipements soient intégrés de façon à pouvoir assurer un entretien optimal. Les liens téléphoniques, informatiques et satellites devraient faire partie de l'étude ».

Rétablissement

- 2.160 La notion de rétablissement, en ce qui concerne la sécurité civile, fait référence aux décisions et actions prises pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales qui ont subi une détérioration à la suite d'un sinistre.
- 2.161 Cette phase peut se décrire en trois étapes, soit :
- l'identification et la planification des mesures;
 - la réalisation des mesures à court terme;
 - le suivi des mesures à moyen et long terme.
- 2.162 De telles démarches peuvent être nombreuses et variées, selon le type de sinistre. À titre d'exemple, mentionnons :
- la remise en état du centre de coordination;
 - le débriefage à la suite des interventions et les suivis qui en découlent;
 - la réception des plaintes et leur traitement subséquent;
 - l'enlèvement des débris et le nettoyage;
 - l'évaluation des dommages aux infrastructures;
 - la disposition des denrées périssables obtenues pour les sinistrés et qui n'ont pas été consommées;
 - la remise des équipements empruntés;
 - l'analyse des situations litigieuses;
 - le bilan des coûts d'opérations relatifs à l'évènement;
 - les réclamations d'assistance financière auprès du MSP.
- 2.163 Cet aspect de la sécurité civile peut présenter un certain risque quant aux délais de réalisation des mesures qui en font partie. En effet, de nombreux employés et employées participant aux interventions de sécurité civile jouent, dans le quotidien de leurs tâches, des rôles n'ayant aucun lien avec elle. Il existe donc de fortes chances qu'il leur soit difficile d'accorder une priorité adéquate aux opérations de rétablissement qui les concernent.
- 2.164 Afin de minimiser ce risque, la Ville devrait systématiquement intégrer aux plans particuliers d'interventions et aux manuels d'opérations, des procédures décrivant précisément l'ensemble des actions à accomplir et prévoyant la production de rapports

confirmant leur accomplissement, à l'intérieur de délais prédéterminés. Au moment de mon audit, ce type de procédures et de rapports n'était pas enchâssé, du moins dans une pleine mesure, aux cadres de référence et de réalisation pertinents.

- 2.165 De plus, il serait avantageux d'instaurer un mécanisme qui entraînerait une obligation de produire à une instance formelle de gouvernance, par exemple le comité plénier, des attestations de réalisation des mesures de rétablissement, ou encore des états de situation quant aux actions n'ayant pas été complétées à l'intérieur de délais adéquats.
- 2.166 Enfin, dans le même ordre d'idée que les propos tenus aux paragraphes 2.46, 2.121 et 2.130, soulignons que l'intégration des responsabilités de sécurité civile aux descriptions d'emploi des participants et participantes de l'OMSC favoriserait, en accentuant la responsabilisation de ceux-ci, une application prompte et efficace des mesures de rétablissement.

Recommandations

- 2.167 Dans l'optique de s'assurer que les mesures de rétablissement sont adéquatement réalisées :
- V12-30 • intégrer, aux plans particuliers d'intervention et aux manuels d'opérations, des procédures décrivant spécifiquement les actions à poser et les rapports à produire en ce qui a trait au rétablissement;
 - V12-31 • mettre en place un mécanisme permettant à la gouvernance d'obtenir, dans des délais adéquats, la confirmation formelle de la réalisation des mesures de rétablissement ou sinon, un état de la situation à ce sujet.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-30 : INC est en accord avec la recommandation* ».

Commentaires émis par la Direction des infrastructures :

« *Recommandations V12-30 et V12-31 : La Direction des infrastructures est en accord avec les recommandations. Il sera important de bien identifier les personnes responsables dans les différentes directions afin de s'assurer des suivis requis* ».

État d'urgence local

- 2.168 L'état d'urgence local constitue une situation pouvant être déclarée de façon exceptionnelle lors d'un sinistre majeur. L'article 2 de la *Loi sur la sécurité civile* définit ainsi un semblable sinistre :

« *Un évènement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine, qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles, notamment une inondation, une secousse sismique, un mouvement de sol, une explosion, une émission toxique ou une pandémie* ».

2.169 Pour y faire face, l'article 42 de cette même loi prévoit ce qui suit :

« Une municipalité locale peut déclarer l'état d'urgence, dans tout ou partie de son territoire, lorsqu'un sinistre majeur, réel ou imminent, exige, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, une action immédiate qu'elle estime ne pas pouvoir réaliser adéquatement dans le cadre de ses règles de fonctionnement habituelles ou dans le cadre d'un plan de sécurité civile applicable ».

2.170 Il n'y a que la municipalité, ou si elle est empêchée d'agir, le MSP, qui puisse déclarer l'état d'urgence local sur son territoire. Cet état est déclenché par le conseil pour une période de cinq jours, et peut être renouvelé après l'expiration de cette période. Lorsque le conseil ne peut se réunir à temps, le maire ou la mairesse, ou encore le maire suppléant ou la mairesse suppléante, peut le déclarer au nom du conseil, mais pour une période se limitant à 48 heures.

2.171 Le conseil, ou les personnes habilitées à agir en son nom peuvent alors exercer plusieurs pouvoirs spéciaux, dont les suivants :

- contrôler l'accès aux voies de circulation;
- ordonner, à certaines conditions, l'évacuation des personnes ou leur confinement, et veiller à leur hébergement, leur ravitaillement, leur habillement et leur sécurité;
- ordonner la fermeture d'établissements;
- requérir l'aide des citoyens et des citoyennes;
- réquisitionner, sur le territoire de la ville, les moyens de secours, les lieux d'hébergement privés, les denrées et les autres biens de première nécessité pour les victimes, ainsi qu'assurer leur distribution et, au besoin, les rationner;
- avoir accès à tout lieu nécessaire pour l'exécution d'un ordre donné en vertu de la loi;
- faire les dépenses et conclure les contrats jugés nécessaires.

2.172 Même si une telle situation ne s'est jamais présentée depuis la création de la nouvelle Ville de Lévis, elle demeure suffisamment probable pour que le législateur ait jugé pertinent d'y consacrer une section complète de la *Loi sur la sécurité civile*. Conséquemment, étant donné l'ampleur des impacts possibles, et le fait que ce type d'évènement dépasse les cadres du PSC, l'administration municipale devrait disposer d'un volet de préparation spécifique à cette mesure exceptionnelle. Je n'ai pas constaté, lors de mon audit, l'existence d'un tel volet.

2.173 Bien sûr, la Ville demeure limitée dans ce qu'elle peut mettre en place pour atténuer les impacts d'un contexte aussi imprévisible, mais il est tout de même possible de poser certaines actions pouvant favoriser l'état de préparation. À titre d'exemple, on pourrait formellement prévoir quels seraient les responsables de la mise en application des pouvoirs spéciaux, les gestes opérationnels à déployer pour les appliquer, ou encore anticiper les difficultés qui risqueraient de survenir, et les moyens d'y faire face.

2.174 Il serait également pertinent d'intégrer à un exercice de simulation de grande envergure un contexte de déclaration d'état d'urgence local. Ainsi, on aurait la possibilité de cibler les améliorations potentielles et de bonifier les connaissances des acteurs quant aux particularités d'une telle situation, qu'ils soient internes ou partenaires.

Recommandations

- 2.175 Afin que l'administration municipale dispose d'une préparation appropriée quant à l'éventualité que survienne un évènement justifiant la déclaration d'état d'urgence locale :
- V12-32 • mettre en place une procédure formelle quant aux responsabilités et opérations découlant de l'application des pouvoirs spéciaux prévus à la loi et dépassant les cadres du PMU ou d'un éventuel PSC;
 - V12-33 • intégrer à un exercice de simulation, de façon imprévue pour les participants et les participantes, le déclenchement simulé de l'état d'urgence local.

Commentaires émis par INC :

« *Recommandation V12-32 : INC est en accord avec la recommandation. INC collaborera avec la Direction générale et la Direction des affaires juridiques et du greffe à l'élaboration du guide approprié.*

Recommandation V12-33 : INC est en accord avec la recommandation ».

Conclusion

- 2.176 Malgré l'absence d'obligations légales découlant de la suspension du processus réglementaire gouvernemental prévu à la *Loi sur la sécurité civile*, la Ville de Lévis a entrepris de façon plus intensive, depuis quelques années, l'amélioration de son implication en terme de sécurité civile. À titre d'exemple, on peut noter la création en 2011 d'un poste-cadre spécifiquement dédié à celle-ci, ou encore l'inclusion de ce domaine d'activité comme enjeu majeur au plan d'affaires 2011-2015 de INC. De plus, j'ai remarqué l'existence, au sein du comité de sécurité publique implanté en 2009, de préoccupations quant à l'implantation d'un PSC et des mesures qui en découlent. L'acquisition d'un logiciel dédié à la sécurité civile autorisée par le conseil à l'automne 2012 et la tenue d'activités spéciales font également partie des actions posées récemment pour améliorer l'organisation en cette matière.
- 2.177 Cela m'amène à conclure que l'administration municipale est consciente de l'importance des enjeux actuels relatifs à la sécurité civile. Toutefois, malgré les démarches décrites précédemment, plusieurs constats de mon audit indiquent qu'il y a encore beaucoup à faire pour en arriver à la pleine atteinte de l'objectif 1.4 du PGVL, notamment l'implantation d'une solide culture locale de sécurité civile, que ce soit parmi les citoyens et citoyennes, les entreprises, ou encore l'organisation municipale elle-même. En effet, une telle implantation et tout ce qui en découle contribuerait de façon majeure, à mon sens, à répondre adéquatement à la première partie de cet objectif, qui je le rappelle est d'assurer des services de sécurité publique, de protection contre les sinistres et de prévention garantissant un niveau approprié de sécurité.
- 2.178 Nul ne peut prédire à quel moment surviendra un sinistre majeur, et jusqu'à quel point la vie des individus pourrait être bouleversée par les conséquences de semblables catastrophes. Il est évidemment impossible pour la Ville d'offrir une protection totale par rapport à celles-ci, mais de pareils enjeux justifient à coup sûr l'ampleur des moyens à

consacrer à tous les aspects de la sécurité civile, et l'empressement qui devrait prévaloir à la mise en place de ces moyens.

2.179 C'est avec ces préoccupations à l'esprit qu'a été mené le présent audit. Il pourra, je l'espère, apporter au conseil, ainsi qu'à tout autre lecteur ou lectrice, un éclairage supplémentaire quant à l'état de la situation existante, et fournir des pistes d'actions dont la mise en œuvre contribuera à l'amélioration de la protection offerte par l'organisation de la sécurité civile de la Ville de Lévis.