

Mémoire
**Projet de loi 14 - Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité
publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver
des personnes disparues**

4 avril 2023



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 000 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertises leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales

VALEURS

- L'intégrité
- L'imagination
- La rigueur
- La proactivité et le travail d'équipe
- L'engagement



TABLE DES MATIERES

Introduction	4
1 Allongement de la période durant laquelle un schéma de couverture de risques est en vigueur	4
2 Obligations de modifier les schémas de couverture de risques	5
3 Nouveau pouvoir d'ordonnance du ministre	6
4 Rapports d'activité	7
5 Article 47 : exonération de responsabilité	8
6 Disposition transitoire	9
Conclusion	10
Résumé des recommandations	11

INTRODUCTION

Ce mémoire est déposé dans le cadre des consultations particulières concernant le projet de loi 14 - Loi modifiant diverses dispositions relatives à la sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver des personnes disparues. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) comprend les préoccupations ayant mené à la rédaction de ce projet de loi. Néanmoins, comme la majeure partie du projet de loi concerne les milieux policiers ainsi que leurs méthodes, et que ceux-ci sont amplement autonomes dans leurs relations avec le monde municipal, le présent mémoire se concentre davantage sur la section qui touche au régime de sécurité incendie, régime où les municipalités locales, les régies et les municipalités régionales de comté jouent un rôle de premier plan.

Les municipalités ont démontré à plusieurs reprises leur capacité d'œuvrer à titre de gouvernement de proximité. Cette gouvernance se fonde sur des principes fondamentaux importants tels que l'autonomie municipale et l'expertise locale qu'ont les acteurs locaux de leurs milieux. Nous craignons qu'avec certaines dispositions que contient ce projet de loi, les municipalités soient moins en mesure d'assumer efficacement ce rôle en matière de sécurité incendie.

Finalement, la Fédération souhaite souligner que les mesures transitoires concernant les nouvelles périodes d'application des schémas de couverture de risques pourraient être bonifiées pour assurer d'éliminer toute ambiguïté qui pourrait mener à des débats judiciaires.

1 ALLONGEMENT DE LA PERIODE DURANT LAQUELLE UN SCHEMA DE COUVERTURE DE RISQUES EST EN VIGUEUR

Au nouvel article 29 de la Loi tel qu'introduit par l'article 132 du projet de loi, le législateur vient allonger à 10 ans la période durant laquelle un schéma de couverture de risques est en vigueur. Cette disposition est saluée par la Fédération. La conception et la révision des schémas sont des exercices hautement complexes et cette disposition vient pérenniser le fruit de ceux-ci. Une période de 8 ans pour une mise en œuvre terrain concrète à travers différents cas de figure permet une analyse de la théorie plus en phase avec les cas pratiques pour aboutir à une révision réfléchie et réalisable. La révision du schéma quant à elle s'étalera sur 2 ans, complétant la période de dix ans prévus par le législateur.

Cette période allongée apparaît plus que souhaitable, sachant que de nombreux schémas sont expirés.

2 OBLIGATIONS DE MODIFIER LES SCHEMAS DE COUVERTURE DE RISQUES

Le nouvel article 30 de la Loi tel qu'introduit par l'article 132 du projet de loi vient transformer une faculté des municipalités en obligation de modifier les schémas de couverture de risques. Nous comprenons la volonté d'amélioration continue véhiculée par une telle modification de la Loi mais la réalité actuellement vécue sur le terrain devra être prise en compte par le gouvernement s'il veut atteindre ses objectifs. En effet, la pratique du ministère à appliquer des orientations et normes uniformes pour l'ensemble du Québec pose problème. Pour nos membres, la sécurité civile et la couverture de risque ne peuvent être conçues de la même façon partout sur le territoire, la réalité et les impératifs diffèrent d'un territoire à l'autre. Comme dans un grand nombre de dossiers, le « mur-à-mur » ne peut s'appliquer et le ministère devra en tenir compte autant dans la rédaction des orientations ministérielles que dans ses relations avec les autorités régionales pour la révision et/ou la modification des schémas.

La Fédération considère que le caractère contraignant d'une telle obligation imposerait une pression supplémentaire sur la charge de travail et financière des autorités locales, mais aussi sur leur capacité de gestion prévisionnelle en matière de sécurité incendie. Bien que cette obligation puisse s'exécuter sans formalité particulière, les conséquences découlant d'une telle modification de la Loi peuvent entraîner des répercussions hautement préjudiciables en application du nouvel article 47 tel que plus amplement expliqué ci-après.

Ainsi, le premier alinéa rend obligatoire la modification du schéma en fonction de l'évolution technologique, d'une modification du territoire, d'une augmentation de risque ou tout autre motif valable de le maintenir à jour. La FQM est d'accord qu'un schéma de couverture de risque doit être modifié si la connaissance scientifique conclut à l'imminence d'un danger pour une partie du territoire.

Toutefois, nous considérons comme excessive l'obligation de modifier un schéma en raison de l'évolution technologique. À la lumière des expériences récentes, les coûts d'une telle obligation pourraient même être hors de portée pour le gouvernement lui-même et donc impensables pour les autorités locales sans planification à long terme. Conscients malgré tout de l'évolution rapide du secteur, nous convenons qu'il est pertinent de permettre la modification d'un schéma en vigueur pour tenir compte d'une évolution technologique lorsque la situation l'impose et à la condition qu'il y ait entente entre le ministre et l'autorité régionale sur les modifications à apporter.

De plus, le deuxième alinéa du nouvel article 30 propose que tout schéma doive être modifié dans les 12 mois suivant la publication de nouvelles orientations ministérielles, et ce même si un schéma a été autorisé par le ministre depuis peu. Nous considérons ce délai déraisonnable,

cette proposition ne tenant pas compte des ressources investies dans la conception et la rédaction du schéma. Il est même possible d’imaginer qu’un tel système, sans balise, fasse en sorte que les schémas soient constamment en révision.

Pour donner des résultats, un processus de planification comme un schéma de couverture de risque demande de la planification et la mobilisation des personnes et des ressources pour espérer l’atteinte des objectifs. Le temps et la prévisibilité des exigences sont des éléments essentiels à la réussite en ce domaine.

Nous considérons que la proposition du gouvernement ne répond pas à ces impératifs et nous demandons que le texte soit modifié afin que les schémas intègrent les orientations ministérielles seulement lors de la révision de ceux-ci.

Recommandation n° 1

La FQM recommande de modifier le projet de loi afin que toute nouvelle orientation ministérielle soit introduite dans un schéma de couverture de risque seulement lors de la révision de celui-ci.

Recommandation n° 2

La FQM recommande que toute modification concernant une évolution technologique à un schéma autorisé et en vigueur soit faite à la suite d’une entente entre le ministre et l’autorité régionale.

3 NOUVEAU POUVOIR D’ORDONNANCE DU MINISTRE

Une modification comme celle visée par l’article 133 du projet de loi introduisant le nouvel article 31.1 de la Loi vise à conférer le pouvoir au ministre d’ordonner la modification au schéma de couverture de risques d’une autorité régionale dans les délais qu’il détermine. Nous comprenons que ce pouvoir ne s’appliquerait que lorsque l’autorité régionale ne rencontre pas ses obligations. Bien que nous comprenions l’objectif de la mesure, nous croyons nécessaire de baliser ce pouvoir afin de favoriser la collaboration et une communication efficace entre le ministre et l’autorité régionale visée.

Ainsi, la FQM demande au gouvernement de définir le processus qui pourrait mener à l'application de ce pouvoir notamment en prévoyant un délai raisonnable pour l'application de l'ordonnance.

À cet égard, il est important de savoir que malgré des efforts soutenus de la part du Ministère, de nombreux schémas ne sont pas complétés. L'émission d'une ordonnance ne permettra pas la finalisation instantanée d'un schéma.

Recommandation n° 3

La FQM demande de modifier l'article 31.1 afin que le pouvoir du ministre se limite au cas d'une autorité régionale qui ne rencontre pas ses obligations et qu'un délai raisonnable soit prévu pour l'application de l'ordonnance.

4 RAPPORTS D'ACTIVITÉ

L'article 134 du projet de loi concerne les rapports d'activités des autorités locales et régionales. Cet exercice permet une introspection, un regard sur les actions relatives aux schémas. Il est nécessaire en plus d'être favorable à l'amélioration continue pour garantir la sécurité des personnes et des biens. La Fédération en convient.

Depuis plusieurs années, le milieu municipal est confronté à la multiplication des redditions de compte dans presque tous ses secteurs d'activités. Or, dans un domaine où la sécurité des personnes et des biens est prioritaire, il ne faudrait pas que la rédaction d'un rapport d'activité devienne un simple exercice clérical théorique et supplante le réel objectif de protection du public. Il est donc important que les autorités locales et régionales disposent du temps nécessaire pour produire ces rapports d'activités.

De plus, pour que l'opérationnalisation de la rédaction des rapports d'activité dans chacun des paliers de gouvernance puisse avoir l'effet escompté, il devrait se faire en cohérence avec l'exercice global de la mise en œuvre des schémas. Ainsi, une meilleure répartition dans le temps de l'obligation de production de ces rapports amènerait pertinence et profondeur à l'exercice.

Puisque la période durant laquelle un schéma de couverture de risques est en vigueur sera portée à 8 ans et que les deux années suivantes seront dédiées à sa révision, nous jugeons que les rapports d'activités devraient se faire aux 2 ans pour les autorités légales de manière qu'il y ait 4 rapports durant cette période. Pour les autorités régionales, ce délai pourrait être aux 4 ans pour qu'il y ait 2 rapports de produits. En suivant cet échancier, cela permettrait de maintenir une charge de travail convenable pour les ressources sur le terrain tout en favorisant un processus

d'amélioration continue efficace en prévision de la révision des schémas de couverture de risques.

Recommandation n° 4

La FQM recommande donc que la production du rapport d'activités de toute autorité locale et régie intermunicipale chargée de l'application des mesures prévues par un schéma de couverture de risques se fasse aux deux (2) ans, soit (4) fois dans l'ensemble de la mise en œuvre des schémas, plutôt qu'à chaque année financière. Quant aux autorités régionales, ce délai pourrait être aux quatre (4) ans, soit deux (2) fois dans l'ensemble de la période de la mise en œuvre des schémas.

Également, comme précédemment invoqué, cette mesure ajoute encore à la charge de travail des ressources sur les terrains sans qu'il n'y ait augmentation corrélative des moyens financiers qui l'accompagnent. La Fédération est d'avis que ces augmentations de la charge de travail induite par ces modifications doivent être accompagnées par un financement supplémentaire pour appuyer les ressources humaines sur le terrain.

Cela est d'autant important plus que jamais dans un contexte de rareté des ressources humaines.

Recommandation n° 5

La FQM recommande donc que la charge de travail induite par ces modifications doive être accompagnée par un financement suffisant pour appuyer les ressources humaines sur le terrain

5 ARTICLE 47 : EXONERATION DE RESPONSABILITE

L'article 135 du projet de loi amène une modification substantielle à l'article 47 de la Loi. Ainsi, cet ajout vient établir clairement que l'autorité visée au 2^e alinéa de l'article 47 ne peut bénéficier de l'exonération de responsabilité si le schéma de l'autorité régionale n'a pas été modifié ou révisé alors qu'il devait l'être en application de la Loi sur la sécurité incendie.

Comme souligné précédemment, l'imposition de modifications en cours d'application, notamment par la nouvelle obligation des municipalités prévue au nouvel article 30 de la Loi introduit par l'article 132 du projet de loi et les nouveaux pouvoirs du ministre prévus au nouvel article 31.1 de la Loi, comme introduit par l'article 133 du projet de loi, peuvent avoir des effets

préjudiciables pour les autorités locales et régionales et leur faire perdre la possibilité d'invoquer l'exonération de responsabilité.

En effet, de par la transformation de la « faculté » de modifier le schéma en « obligation légale » et l'impossibilité d'invoquer l'exonération en cas de manquement à ce devoir, même de bonne foi, le législateur vient fragiliser l'équilibre actuel existant au niveau opérationnel et la protection à laquelle les combattants d'incendie ont droit.

Même en cas de recours contre les services incendie des municipalités, le risque de multiplication des démarches par les poursuivants pour trouver quelles modifications une autorité n'aurait pas prises en compte et ainsi plaider qu'elle ne peut dès lors bénéficier de cette exonération est réel.

À cet égard, il est important de se rappeler que le régime actuel prévoyant une obligation de fournir des services incendies a été mis en place en contrepartie de cette exonération. Toute mesure ayant pour effet de réduire cette immunité est clairement inacceptable.

Recommandation n° 6

La FQM recommande de retirer le mot “modifié” à l'article 135 afin d'éviter que tout schéma faisant l'objet d'un processus de modification ne perde pas son exonération.

6 DISPOSITION TRANSITOIRE

La Fédération considère que la disposition transitoire telle qu'introduite à l'article 136 du projet de loi gagne à être précisée et améliorée dans l'objectif d'éviter toute ambiguïté et débats judiciaires concernant le statut des schémas de couverture de risques existants.

Trois cas de figure s'imposent :

- 1) Le schéma en vigueur en vigueur et en cours de mise en œuvre ;
- 2) Le schéma en vigueur qui a atteint la fin de sa 5e année de mise en œuvre et qui s'apprête à être révisé ;
- 3) Le schéma échu ;

Le nouvel article 29 de la Loi tel qu'introduit par l'article 132 du projet pourrait prévoir expressément que les schémas en vigueur et en cours de mise en œuvre passent automatiquement à 10 ans, ce qui éviterait des débats judiciaires sur l'intention du législateur.

Pour le 2^e cas de figure, soit le schéma qui a atteint la fin de sa 5^e année de mise en œuvre et qui s’apprête à être révisé, l’article 136 tel que formulé prévoit une période d’une année supplémentaire, ce qui est cohérent avec l’esprit du projet de loi et la période de deux ans prévus pour la révision.

Enfin, le projet de loi est silencieux quant aux schémas actuellement échus. La FQM croit que la manière la plus simple d’éviter les débats judiciaires sur une ambiguïté persistante quant à leur statut relatif à l’exonération serait que la disposition transitoire comprenne une exonération de responsabilité expresse d’une durée d’un an après l’entrée en vigueur du présent projet de loi. En ce sens, les autorités locales et régionales seraient en mesure de faire leur révision rapidement pour se conformer à la Loi telle que modifiée pour éviter tout débat judiciaire concernant le statut de leurs schémas.

Recommandation n° 7

La FQM recommande que la disposition transitoire soit précisée en prévoyant les mesures suivantes :

- **Les schémas en vigueur passeront automatiquement à 10 ans et suivront le cours des nouvelles dispositions sans nécessité de faire quelconque acte.**
- **Les autorités locales et régionales dont le schéma est actuellement échu bénéficieront d’une exonération de responsabilité expresse d’une période d’un an suivant l’entrée en vigueur du présent projet de loi.**

CONCLUSION

Nous sommes convaincus que les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement. Elles sont faites dans une optique constructive et pour favoriser une vision à long terme de la gestion des risques en matière d’incendie de manière de manière responsable et raisonnable.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

➤ **Recommandation n° 1**

La FQM recommande de modifier le projet de loi afin que toute nouvelle orientation ministérielle soit introduite dans un schéma de couverture de risque seulement lors de la révision de celui-ci.

➤ **Recommandation n° 2**

La FQM recommande que toute modification concernant une évolution technologique à un schéma autorisé et en vigueur soit faite à la suite d'une entente entre le ministre et l'autorité régionale.

➤ **Recommandation n° 3**

La FQM demande de modifier l'article 31.1 afin le pouvoir du ministre se limite au cas d'une autorité régionale qui ne rencontre pas ses obligations et qu'un délai raisonnable soit prévu pour l'application de l'ordonnance.

➤ **Recommandation n° 4**

La FQM recommande donc que la production du rapport d'activités de toute autorité locale et régie intermunicipale chargée de l'application des mesures prévues par un schéma de couverture de risques se fasse aux deux (2) ans, soit (4) fois dans l'ensemble de la mise en œuvre des schémas, plutôt qu'à chaque année financière. Quant aux autorités régionales, ce délai pourrait être aux quatre (4) ans, soit deux (2) fois dans l'ensemble de la période de la mise en œuvre des schémas.

➤ **Recommandation n° 5**

La FQM recommande donc que la charge de travail induite par ces modifications doive être accompagnée par un financement suffisant pour appuyer les ressources humaines sur le terrain.

➤ **Recommandation 6**

La FQM recommande de retirer le mot "modifié" à l'article 135 afin d'éviter que tout schéma faisant l'objet d'un processus de modification ne perde pas son exonération.

➤ **Recommandation 7**



La FQM recommande que la disposition transitoire soit précisée en prévoyant les mesures suivantes :

- **Les schémas en vigueur passeront automatiquement à 10 ans et suivront le cours des nouvelles dispositions sans nécessité de faire quelconque acte.**
- **Les autorités locales et régionales dont le schéma est actuellement échu bénéficieront d'une exonération de responsabilité expresse d'une période d'un an suivant l'entrée en vigueur du présent projet de loi.**