

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Déclarer l'état d'urgence pendant une crise sanitaire : les critères légaux  
sont-ils suffisants pour éviter une dérive politique ?

Essai soumis à la Faculté des sciences et la Faculté de droit

Par Nicholas Hébert-Gauthier

Maîtrise en biologie avec cheminement en sciences de la vie et droit

Sous la supervision de

Marie-Eve Couture Ménard

Nancy Dumais

20 décembre 2021

Nicholas Hébert-Gauthier © 2021

## TABLE DES ABRÉVIATIONS

---

COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
LGU	Loi sur la gestion des urgences
LMU	Loi sur les mesures d'urgences
LPA	Loi sur les produits alimentaires
LPSA	Loi sur la protection sanitaire des animaux
LSC	Loi sur la sécurité civile
LSP	Loi sur la santé publique
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PL61	Projet de loi 61, <i>Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19</i>
R <sub>0</sub>	Indicateur de propagation du virus

Avis au lecteur

Cet essai a été soumis pour évaluation le 20 décembre 2021 avant les manifestations à Ottawa en 2022 ayant entraîné l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

## RÉSUMÉ

---

Dans la foulée de la crise sanitaire causée par la pandémie de COVID-19, cet essai s'attarde aux balises légales permettant de limiter les déclarations d'état d'urgence malintentionnées, associées à des dérives politiques. Trois régimes d'exception qui ont ou auraient pu trouver application pendant cette crise sont examinés à ce titre, soit l'état d'urgence déclaré pour cause de sinistre en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale, l'état d'urgence sanitaire sous la *Loi sur la santé publique* du Québec et l'état d'urgence national prévu à la *Loi sur la sécurité civile* du Québec. Une comparaison des critères légaux encadrant le processus de déclaration de ces trois régimes permet de cerner certaines de leurs faiblesses ou, en revanche, certaines balises qui pourraient potentiellement inspirer les autres régimes. Cet exercice comparatif s'opère à l'aune de trois prémisses, soit que pour être à l'épreuve des dérives politiques, les déclarations d'urgence doivent s'appuyer sur la science, être prises dans le respect de la démocratie et les circonstances donnant lieu à une telle déclaration doivent être précises. Il ressort de cette étude que la loi fédérale semble empêcher mieux les dérives politiques lors d'une déclaration d'état d'urgence lors d'une crise sanitaire en raison des exigences qu'elle pose.

## **ABSTRACT**

---

In the wake of the health crisis caused by the COVID-19 pandemic, this essay focuses on legal safeguards to limit ill-intentioned declarations of states of emergency associated with political abuses. Three exceptional regimes that were or could have been applied during this crisis are examined in this regard: the state of emergency declared for a public welfare emergency under the federal *Emergencies Act*, the public health emergency under the Quebec *Public Health Act* and the national state of emergency under the Quebec *Civil Protection Act*. A comparison of the legal criteria governing the declaration process for these three regimes highlights some of their weaknesses or, on the other hand, some of the specific safeguards that could potentially inspire the other regimes. This comparative exercise is based on three premises: that an emergency declaration must be based on science, it must be made in respect of democracy, and it must be specific about the circumstances allowing for such a declaration. This study suggests that the federal law appears to be better able to prevent political abuses during a declaration of a state of emergency in the context of a health crisis because of the requirements that it sets.

## Table des matières

Introduction .....	1
Chapitre 1 : Les critères entourant la dÉclaration d'un état d'urgence pour cause de sinistre au niveau fédéral .....	11
1. La justification d'un sinistre sur la base de motifs raisonnables.....	14
2. La ratification d'une déclaration de sinistre par le pouvoir législatif .....	23
3. Le caractère exhaustif de la liste des mesures pour lutter contre un sinistre .....	24
4. L'implication des provinces pour déclarer un sinistre .....	27
Chapitre 2 : Les conséquences de l'urgence sanitaire au Québec.....	30
1. Imprécision quant au caractère insuffisant des mesures usuelles pour répondre à la crise .....	32
2. Absence de processus démocratique entourant la déclaration de l'état d'urgence	35
3. La grande discrétion du gouvernement pour apprécier la menace en cause .....	38
4. L'objectif de protection de la population .....	44
Conclusion .....	46

## INTRODUCTION

En décembre 2019, un nouveau coronavirus (SARS CoV 2) a été détecté pour la première fois à Wuhan en Chine<sup>1</sup>. Entre décembre 2019 et novembre 2021, le SARS-CoV2, agent étiologique de la maladie à coronavirus 2019 [COVID-19]<sup>2</sup>, a infecté au moins 1 727 686 Canadiens<sup>3</sup> causant 29 132 décès<sup>4</sup>. Considérant que la population canadienne est d'environ 38 246 108 habitants au 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>5</sup>, cela signifie que 4,52% de la population canadienne a été atteinte de la COVID-19. Ce virus, se propageant rapidement, a été déclaré comme une pandémie par l'Organisation mondiale de la Santé [OMS] le 11 mars 2020<sup>6</sup> et presque tous les pays du monde ont été frappés par le virus<sup>7</sup>. À l'échelle de la planète, il y aurait eu 249 743 428 cas confirmés de COVID-19<sup>8</sup>, en date du 8 novembre 2021.

Afin de lutter contre ce virus, les gouvernements à travers le monde ont exercé des pouvoirs spéciaux leur accordant des moyens extraordinaires pour protéger la santé de leur population<sup>9</sup>. À ce titre, toutes les provinces et tous les territoires canadiens ont déclaré un état d'urgence sanitaire ou un état d'urgence civile<sup>10</sup>. Au-delà du Canada, plusieurs

---

<sup>1</sup> Agence de la santé publique du Canada, « À propos de la maladie à coronavirus (COVID-19) » (dernière modification le 29 juin 2020), en ligne : *Canada* <[canada.ca/fr/sante-publique/services/publications/maladies-et-affections/a-propos-maladie-coronavirus-covid-19.html](http://canada.ca/fr/sante-publique/services/publications/maladies-et-affections/a-propos-maladie-coronavirus-covid-19.html)>.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Agence de la santé publique du Canada, « Maladie à coronavirus (COVID-19) : Mise à jour sur l'écllosion » (dernière mise-à-jour le 5 novembre 2021), en ligne : *Canada* <[canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus.html](http://canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus.html)>.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Statistique Canada, « Le Quotidien : Estimations de la population du Canada, deuxième trimestre de 2021 » (Dernière modification le 29 septembre 2021), en ligne : <[www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210929/dq210929c-fra.htm?HPA=1&indid=4098-1&indgeo=0](http://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210929/dq210929c-fra.htm?HPA=1&indid=4098-1&indgeo=0)>.

<sup>6</sup> Organisation mondiale de la Santé, « COVID-19 – Chronologie de l'action de l'OMS » (27 avril 2020), en ligne : <<https://www.who.int/fr/news/item/27-04-2020-who-timeline---COVID-19>>; Annie Labrecque, « COVID-19: l'OMS déclare l'état de pandémie », *Québec science* (11 mars 2021), en ligne : <[quebecscience.qc.ca/sante/COVID-19-oms-pandemie/](http://quebecscience.qc.ca/sante/COVID-19-oms-pandemie/)>.

<sup>7</sup> Organisation mondiale de la Santé, « WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard » (dernière modification le 8 novembre 2021), en ligne : <[covid19.who.int/](https://covid19.who.int/)>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Alan Greene, « State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus », *The conversation* (30 mars 2020), en ligne: <[theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495](http://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495)> .

<sup>10</sup> Rose M. Carter et Dina I. Awad, « The use of extraordinary government powers to protect public health in light of COVID-19 in Canada » (26 mars 2020), en ligne: *Dentons* <[dentons.com/en/insights/alerts/2020/march/26/the-use-of-extraordinary-government-powers](http://dentons.com/en/insights/alerts/2020/march/26/the-use-of-extraordinary-government-powers)>; Eric S. Block, Adam Goldenberg et Grace Waschuk, « COVID-19: Can they do that? Part VIII: Using emergency powers to close businesses » (27 mars 2020), en ligne: *McCarthy Tétrault*

gouvernements aux États-Unis<sup>11</sup>, en Europe<sup>12</sup>, en Amérique du Sud<sup>13</sup>, en Afrique<sup>14</sup> et en Asie<sup>15</sup> ont fait de même.

En temps de pandémie, il est souhaitable, voire nécessaire, que les gouvernements puissent agir rapidement pour prendre les mesures nécessaires, même vitales, pour lutter contre une source de maladies<sup>16</sup>, qui comme mentionnées précédemment, peut être à l'origine de décès ou entraîner des effets néfastes sur la santé à long terme. Les pouvoirs d'urgence présentent certaines caractéristiques, comme celle de permettre aux autorités gouvernementales d'agir en marge de certains processus administratifs et parlementaires difficilement conciliables avec l'urgence d'agir<sup>17</sup>. Pensons notamment au processus général d'adoption des lois nécessitant les trois lectures d'un projet de loi et la tenue de commissions parlementaires<sup>18</sup>. Dans le cas des règlements, pensons également à leurs délais de publication et d'entrée en vigueur qui pourraient retarder une intervention rapide

---

<mccarthy.ca/en/insights/articles/covid-19-can-they-do-part-viii-using-emergency-powers-close-businesses>.

<sup>11</sup> « Coronavirus State Actions » (31 juillet 2020), en ligne : *National governors association* <nga.org/coronavirus-state-actions-all/>; Jerome Cartillier et Catherine Triomphe, « Donald Trump déclare l'état d'urgence et promet un soutien de 50 milliards », *La presse* (13 mars 2020), en ligne : <lapresse.ca/covid-19/2020-03-13/donald-trump-declare-l-etat-d-urgence-et-promet-un-soutien-de-50-milliards>.

<sup>12</sup> Laura Duckett, « COVID-19: Emergency Legislation in 4 European Countries », (31 mars 2020), en ligne (Blogue): *The Lawyer portal* <thelawyerportal.com/blog/COVID-19-emergency-legislation-in-4-european-countries/>; République française, « État d'urgence sanitaire : entrée en vigueur à partir du samedi 17 octobre 2020 » (Dernière modification le 16 octobre 2020), en ligne : *Vie publique* <vie-publique.fr/en-bref/276698-etat-durgence-sanitaire-partir-du-samedi-17-octobre-2020>.

<sup>13</sup> Juliana Suárez, « Coronavirus: state of emergency in Latin America », *LatinAmerican Post* (21 mars 2020), en ligne: <latinamericanpost.com/32442-coronavirus-state-of-emergency-in-latin-america>.

<sup>14</sup> « African Government Responses to COVID-19 » (dernière consultation le 8 novembre 2021), en ligne : *International center for not-for-profit law* <icnl.org/post/analysis/african-government-response-to-covid-19>.

<sup>15</sup> « COVID-19 in Asia: A Country-By-Country Guide », *The Diplomat* (14 avril 2020), en ligne: <thediplomat.com/2020/04/covid-19-in-asia-a-country-by-country-guide/>.

<sup>16</sup> Brian Simpson, « Mass Hysteria, Manufacturing Crisis and the Legal Reconstruction of Acceptable Exercise during a Pandemic » (2020) 43 *Leisures Sciences* 197 aux pp 198-199; Voir aussi J. Benton Heath, « Pandemics and Other Health Emergencies » dans Robin Geiß et Nils Melzer (dir), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 585, Part II, ch 32 à la p 591 qui traite notamment de l'utilité d'avoir une définition large des pandémies pour pouvoir agir sans être limité par celle préétabli.

<sup>17</sup> Ittai Bar-Siman-Tov, « Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic - A Comparative Overview », (2020), en ligne: (pdf) <dx.doi.org/10.2139/ssrn.3566948>, aux pp 2 et 3; Elena Griglio, « Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance » (2020) 8:1-2 *The theory and practice of legislation* 49.

<sup>18</sup> Québec, Assemblée Nationale, *Règlement et autres règles de procédure*, 18<sup>e</sup> éd., 2018, art 229.

et efficace d'un gouvernement<sup>19</sup>. Ainsi, la *Loi sur la santé publique*<sup>20</sup> [LSP] prévoit que le gouvernement ou le ministre, s'il a été habilité à le faire, peut mettre en place diverses mesures pour protéger la population et ce « sans délai et sans formalité »<sup>21</sup>. Cela a d'ailleurs eu un impact sur la régulation de la crise sanitaire au Québec qui a été marquée par une « gouvernance par décret »<sup>22</sup>.

En revanche, la mise en œuvre de mesures d'urgence peut rapidement devenir liberticide, ces dernières pouvant entraver grandement les droits et libertés individuels. Si l'on prend l'exemple du Québec, il y a eu un couvre-feu<sup>23</sup>, l'imposition de tests médicaux<sup>24</sup>, des restrictions concernant les déplacements<sup>25</sup> ou encore la suspension des activités religieuses<sup>26</sup>. Incidemment, l'utilisation de pouvoirs d'urgence par un gouvernement pour mettre en place des mesures extraordinaires peut être source de conséquences graves et lourdes sur les citoyens, malgré leur nécessité pour protéger la santé de la population.

De plus, l'utilisation des pouvoirs d'urgence possède un caractère éminemment politique, et ce autant dans une déclaration hâtive que tardive d'une urgence sanitaire. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, certains ont soulevé que des dirigeants profitaient de l'urgence sanitaire causée par cette maladie pour s'arroger plus de pouvoirs<sup>27</sup> ce qui pourrait, après la pandémie, avoir un effet permanent ou, à tout le moins, changer la

---

<sup>19</sup> *Loi sur les règlements*, RLRQ c R-18.1, art 11. Notons au passage qu'un régime d'exception existe justement en cas d'urgence à l'article 12 de cette même loi.

<sup>20</sup> RLRQ c S-2.2.

<sup>21</sup> *Ibid*, art 123.

<sup>22</sup> David Rémillard, « Un an de gouvernance par décret : « une faille gigantesque » dans la loi », *Radio-Canada* (3 avril 2021), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1782015/gouvernance-decret-quebec-covid19-etat-urgence-sanitaire-droit> [Rémillard, « faille »].

<sup>23</sup> Antoine Trussart, « Résumé des nouvelles mesures », *La presse* (6 janvier 2021), en ligne : <lapresse.ca/covid-19/2021-01-06/covid-19-au-quebec/resume-des-nouvelles-mesures.php>.

<sup>24</sup> Guillaume St-Pierre et Anne-Sophie Poiré, « Ottawa imposera des tests aux voyageurs », *Journal de Montréal* (30 décembre 2020), en ligne : <journaldemontreal.com/2020/12/30/covid-19--les-voyageurs-devront-presenter-des-tests-negatifs>.

<sup>25</sup> Joëlle Girard, « Des barrages routiers limitent l'accès à huit régions du Québec », *Radio-Canada* (28 mars 2020), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1689260/coronavirus-quebec-bilan-morts-montreal-etat-urgence>.

<sup>26</sup> Boulevard du pacifique, « Covid-19 : nouvelles restrictions pour les services religieux » (20 novembre 2020), en ligne (Balado) : *Radio-Canada Ohdio* <<https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/boulevard-du-pacifique/segments/entrevue/210407/fermeture-lieu-culte-eglise-COVID-restriction-sanitaire>>.

<sup>27</sup> Nikolaos Tzifakis, « The Western Balkans during the pandemic: Democracy and rule of law in quarantine? » (2020) 19:2 *European view* 197; Simpson, *supra* note 16; Stephen Thomson et Eric C. Ip, « COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic » (2020) 7:1 *Journal of Law and the Biosciences* 1.

mentalité de certains justiciables étant plus à l'aise désormais avec une conception du monde où ils ont moins de droits qu'avant la pandémie, et ce, au bénéfice des détenteurs de pouvoir.

En revanche, certains dirigeants ont plutôt été réfractaires à mettre en œuvre des mesures pour lutter contre la pandémie de COVID-19 pour divers motifs, dont ceux relevés par Pozen et Scheppele<sup>28</sup>. À ce sujet, un dirigeant très mal informé, déséquilibré ou résigné à perdre son poste pourrait ignorer ou avoir une très mauvaise perception des avantages qu'il pourrait avoir à utiliser des pouvoirs d'urgence. Aussi, cette hésitation à agir, de la part de dirigeants, peut s'expliquer en raison des limites bureaucratiques ou procédurales pour mettre en œuvre les pouvoirs d'urgence ou par désir de transférer le blâme sur d'autres dirigeants ou membres de l'opposition afin d'esquiver leurs responsabilités et de maintenir leur popularité. Enfin, un dirigeant pourrait ne pas intervenir, laissant la situation se dégrader davantage, afin de s'arroger ensuite plus de pouvoirs pendant que ses adversaires sont distraits par le chaos<sup>29</sup>. Sans être un parallèle parfait, les dirigeants américain et brésilien ont été lents à invoquer les pouvoirs d'urgence pour gérer la crise de la COVID-19<sup>30</sup>, comportement qui pourrait s'expliquer pour des raisons politiques relatives à l'idée de transférer le blâme sur d'autre pays<sup>31</sup> ou sur les gouverneurs des différents états<sup>32</sup> dans le cas du Président américain.

Il a cependant été observé que les dirigeants des pays plus démocratiques étaient habituellement plus réfractaires à utiliser des lois d'urgence de peur d'empiéter excessivement sur les droits et libertés<sup>33</sup>. On peut tout de même faire un parallèle avec les

---

<sup>28</sup> David E. Pozen et Kim Lane Scheppele, « Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise » (2020) 114:4 *American Journal of International Law* 608.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Dan Mangan, « Trump blames China for coronavirus pandemic: 'The world is paying a very big price for what they did' », *CNBC* (19 mars 2020), en ligne: <[www.cnbc.com/2020/03/19/coronavirus-outbreak-trump-blames-china-for-virus-again.html](http://www.cnbc.com/2020/03/19/coronavirus-outbreak-trump-blames-china-for-virus-again.html)>; Scott Neuman, « In U.N. Speech, Trump Blasts China And WHO, Blaming Them For Spread Of COVID-19 », *NPR* (22 septembre 2020), en ligne: <[npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/09/22/915630892/in-u-n-speech-trump-blasts-china-and-who-blaming-them-for-spread-of-covid-19](http://npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/09/22/915630892/in-u-n-speech-trump-blasts-china-and-who-blaming-them-for-spread-of-covid-19)>.

<sup>32</sup> Ashley Collman, « Trump's new tactic for reelection is blaming governors for the coronavirus response », *Business Insider* (20 avril 2020), en ligne: <[businessinsider.com/trump-coronavirus-blaming-governors-reelection-tactic-2020-4](http://businessinsider.com/trump-coronavirus-blaming-governors-reelection-tactic-2020-4)>.

<sup>33</sup> Jose Antonio Cheibub, Ji Yeon Jean Hong et Adam Przeworski, « Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic » (9 juillet 2020), en ligne (pdf): <<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645410>>.

observations de Pozen et Scheppele et présumer qu'un dirigeant dans un exercice de pondération des avantages politiques jugerait que son peuple préférerait qu'on protège ses droits individuels au détriment de la santé de la collectivité.

Ces enjeux politiques entourant l'exercice de pouvoirs d'urgence s'observent même au niveau international, alors que l'OMS a parfois été pointée du doigt pour avoir tardé à déclarer une urgence sanitaire de portée internationale<sup>34</sup>. En revanche, certains considèrent que l'OMS a aussi pu parfois utiliser son pouvoir de déclaration d'urgence sanitaire de portée internationale comme levier pour déclencher l'octroi d'une aide financière par les États dans certaines situations comme ce fut le cas pour la crise d'Ebola en République Démocratique du Congo de 2018<sup>35</sup>.

Ainsi, à même la gestion de la COVID-19, deux problèmes ressortent concernant l'invocation des pouvoirs d'urgence. Premièrement, la crainte que des dirigeants refusent d'agir pour des considérations politiques pendant une réelle crise sanitaire. Deuxièmement, la crainte que des dirigeants profitent de la pandémie pour s'arroger plus de pouvoirs et brimer plus fortement les droits des citoyens sous le couvert d'un certain vernis de légitimité.

Cette crainte d'abus de pouvoir existe aussi en dehors du contexte de la pandémie. À cet effet, l'on peut rapidement penser au 45<sup>e</sup> Président américain qui a tenté d'invoquer l'urgence nationale afin de remplir sa promesse électorale de bâtir un mur entre la frontière américaine et mexicaine<sup>36</sup>. Il en est de même eu égard à la possibilité d'un état perpétuel

---

<sup>34</sup> Amy Maxmen, « Why did the world's pandemic warning system fail when COVID hit » (2021) 589 *Nature* 499; Lauren Chadwick, « It's a year since COVID was declared a pandemic. Did WHO act too late? », *Euronews* (11 mars 2021), en ligne : <[euronews.com/2021/03/11/it-s-a-year-since-covid-was-declared-a-pandemic-did-who-act-too-late](https://euronews.com/2021/03/11/it-s-a-year-since-covid-was-declared-a-pandemic-did-who-act-too-late/)>; Laura Spinney, « Why did the World Health Organisation wait so long to declare coronavirus a pandemic », *NewStatesman* (12 mars 2020), en ligne: <[newstatesman.com/science-tech/2020/03/why-did-world-health-organisation-wait-so-long-declare-coronavirus-pandemic](https://newstatesman.com/science-tech/2020/03/why-did-world-health-organisation-wait-so-long-declare-coronavirus-pandemic/)>; Debora Mackenzie, « COVID-19: Why won't the WHO officially declare a coronavirus pandemic? », *Newscientist* (11 mars 2020), en ligne: <[www.newscientist.com/article/2235342-COVID-19-why-wont-the-who-officially-declare-a-coronavirus-pandemic](https://www.newscientist.com/article/2235342-COVID-19-why-wont-the-who-officially-declare-a-coronavirus-pandemic/)>.

<sup>35</sup> « Note d'information : Le soutien de la Banque mondiale aux interventions contre la dixième épidémie d'Ebola en République démocratique du Congo », *Banque Mondiale* (24 juillet 2019), en ligne : <[banquemondiale.org/fr/topic/pandemics/brief/fact-sheet-world-bank-support-to-10th-ebola-outbreak-in-democratic-republic-of-congo](https://banquemondiale.org/fr/topic/pandemics/brief/fact-sheet-world-bank-support-to-10th-ebola-outbreak-in-democratic-republic-of-congo)>; John Zarocostas, « Ebola outbreak declared a PHEIC, world waits for next steps », (2019) 394 *The Lancet* 287.

<sup>36</sup> Linda Sheryl Greene, « Up Against the Wall: Congressional Retention of the Spending Power in Times of "Emergency" » (2019) 51:2 *Loyola University Chicago Law Journal* 431, aux pp 443 et s.

d'urgence nationale face à la menace du bioterrorisme ou encore celle des gripes d'Influenza annuelles qui pourraient être assimilées à des pandémies, débloquent alors l'éventail des pouvoirs d'urgence<sup>37</sup>.

Le Québec n'est d'ailleurs pas étranger à ces différents enjeux politiques. Pendant la première année de la COVID-19, le gouvernement québécois – majoritaire – a soulevé le contexte de la pandémie pour faire adopter le projet de loi 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19* [Projet de loi 61], lequel incluait notamment une disposition octroyant au gouvernement le pouvoir de prolonger l'état d'urgence sanitaire indéfiniment, éliminant ainsi tout processus formel de renouvellement de la déclaration d'état d'urgence sanitaire pour de courtes périodes<sup>38</sup>. Quelques mois plus tard, le projet de loi n'a finalement pas été adopté en raison des nombreuses critiques dont il a fait l'objet<sup>39</sup>. Le projet de loi 61 a été remplacé par le projet de loi 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*<sup>40</sup> ayant une portée beaucoup plus circonscrite.

Dans le même ordre d'idées, la *Ligue des droits et libertés* a plaidé publiquement pour la fin de l'état d'urgence sanitaire au Québec dès le 26 mai 2021 à l'aide d'une déclaration appuyée par une soixantaine d'organisations signataires<sup>41</sup>. Elle y soulignait notamment le changement de l'environnement sanitaire ne justifiant plus l'octroi des larges pouvoirs au gouvernement découlant de l'état d'urgence sanitaire. Le ministre de la Santé et des Services sociaux avait d'ailleurs été accusé d'avoir utilisé l'état d'urgence sanitaire

---

<sup>37</sup> Wendy K. Mariner, George J. Annas et Wendy E. Parmet, « Pandemic Preparedness: A Return to the Rule of Law Symposium: Health Law Professors Conference » (2009) 1:2 *Drexel L. Rev.* 341, à la p 346.

<sup>38</sup> PL 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> lég, Québec, 2020, art 31 (présentation le 3 juin 2020).

<sup>39</sup> Voir Patrick Bellerose, « Projet de loi 61: le gouvernement accusé d'instrumentaliser la crise », *Journal de Montréal* (10 juin 2020), en ligne : <journaldequebec.com/2020/06/10/projet-de-loi-61-le-gouvernement-recule-sur-les-mesures-controversees>; Mathieu Dion, « Le projet de loi 61 « ouvre la porte aux malversations », *Radio-Canada* (9 juin 2020), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1710531/quebec-rapport-comite-suivi>; Thomas Gerbet, « Projet de loi 61 : François Legault accusé de revenir à « l'époque Duplessis », *Radio-Canada* (4 juin 2020), en ligne : <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1709173/environnement-opposition-projet-loi-61-relance-economie>.

<sup>40</sup> PL 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> légis, Québec, 2020, (Sanctionné le 11 décembre 2020), LQ 2020, c 27.

<sup>41</sup> Ligue des droits et libertés, « Déclaration – Il faut mettre fin à l'état d'urgence au Québec » (26 mai 2021), en ligne : <liguedesdroits.ca/declaration-fin-etat-urgence-quebec/#organisations-signataires>.

comme un moyen de pression à l'égard des syndicats, pendant le renouvellement des conventions collectives dans le secteur public<sup>42</sup>. L'absence de débat public et de contreponds de la part du pouvoir législatif a été critiquée pendant l'ère de la COVID-19<sup>43</sup>. Pendant la pandémie, le gouvernement au pouvoir a été accusé d'être opaque dans sa gestion de la crise<sup>44</sup> entre autres pour avoir refusé de rendre publics les avis écrits de la santé publique sur lesquels il fondait ses décisions.

De manière prospective, la question à savoir s'il est opportun de déclarer une urgence sanitaire risque de devenir encore plus fréquente au 21<sup>e</sup> siècle. En effet, tout comme une pandémie mondiale avait été prédite avant l'éclosion de la COVID-19<sup>45</sup>, la fréquence des épidémies et des pandémies risque d'augmenter drastiquement dans les années à venir en raison de nos tendances démographiques<sup>46</sup>. Quatre raisons ont notamment été relevées pour expliquer ceci.

Nous retrouvons en premier lieu l'augmentation des voyages internationaux favorisant le déplacement des virus sur de grandes distances et leur implantation dans de nouvelles communautés<sup>47</sup>. Ensuite, l'exode rural à la faveur de l'urbanisation augmente également

---

<sup>42</sup> *Ibid.*; Alex Boissonneault, « L'état d'urgence sanitaire au service du gouvernement? », *Radio-Canada* (18 mai 2021), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1794339/negociations-syndicat-pandemie-COVID-19-gouvernement-legault-quebec](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1794339/negociations-syndicat-pandemie-COVID-19-gouvernement-legault-quebec)>; Voir aussi la justification du ministre, La presse canadienne, « Urgence sanitaire et syndicats du secteur public : Dubé dit s'être « mal exprimé » », *Radio-Canada* (19 mai 2021), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1794513/etat-urgence-sanitaire-covid-quebec-conventions-collectives-syndicats](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1794513/etat-urgence-sanitaire-covid-quebec-conventions-collectives-syndicats)>.

<sup>43</sup> Rémillard, « faille », *supra* note 22.

<sup>44</sup> Caroline Plante, « Anglade critique la gestion opaque de la pandémie par Québec », *Le Devoir* (4 février 2021), en ligne : <[ledevoir.com/politique/quebec/594597/anglade-critique-la-gestion-opaque-de-la-pandemie-par-legault](http://ledevoir.com/politique/quebec/594597/anglade-critique-la-gestion-opaque-de-la-pandemie-par-legault)>.

<sup>45</sup> Robin Marantz-Henig, « Experts warned of a pandemic decades ago. Why weren't we ready? » *National Geographic* (8 avril 2020) *National geographic*, en ligne: <[nationalgeographic.com/science/article/experts-warned-pandemic-decades-ago-why-not-ready-for-coronavirus](http://nationalgeographic.com/science/article/experts-warned-pandemic-decades-ago-why-not-ready-for-coronavirus)>; Kevin Davies, « Blinking red: 25 missed pandemic warning signs » *Genetic engineering & biotechnology news* (17 avril 2020), en ligne: <[genengnews.com/a-lists/blinking-red-25-missed-pandemic-warning-signs/](http://genengnews.com/a-lists/blinking-red-25-missed-pandemic-warning-signs/)>; Uri Friedman, « We were warned » *The Atlantic* (18 mars 2020), en ligne: <[theatlantic.com/politics/archive/2020/03/pandemic-coronavirus-united-states-trump-cdc/608215/](http://theatlantic.com/politics/archive/2020/03/pandemic-coronavirus-united-states-trump-cdc/608215/)>.

<sup>46</sup> Agence France-Presse, « Covid-19 pandemic will not be the last: WHO chief », *France 24* (26 décembre 2020), en ligne: <[france24.com/en/live-news/20201226-covid-19-pandemic-will-not-be-the-last-who-chief](http://france24.com/en/live-news/20201226-covid-19-pandemic-will-not-be-the-last-who-chief)>; Kate Whiting, « Coronavirus isn't an outlier, it's part of our interconnected viral age » (4 mars 2020), en ligne: *World economic forum* <[weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-global-epidemics-health-surveillance-covid-19/](http://weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-global-epidemics-health-surveillance-covid-19/)>; Dennis Carroll et al., « Preventing the next pandemic : the power of a global viral surveillance network » (12 mars 2021) 372:485 *The BMJ*, en ligne: <[doi.org/10.1136/bmj.n485](https://doi.org/10.1136/bmj.n485)>.

<sup>47</sup> Whiting, *supra* note 46; « 5 reasons why pandemics like COVID-19 are becoming more likely » (28 avril 2020), en ligne: *GAVI Alliance* <[gavi.org/vaccineswork/5-reasons-why-pandemics-like-covid-19-are-becoming-more-likely](http://gavi.org/vaccineswork/5-reasons-why-pandemics-like-covid-19-are-becoming-more-likely)> [Gavi, « pandemic »].

la densité de la population et donc les contacts entre individus, le tout alors que plusieurs villes ont des difficultés en matière d'infrastructure, de logement, d'hygiène, de transport et de soins de santé<sup>48</sup>. Les changements climatiques contribuent également à l'éclosion de nouveaux virus de différentes façons, par exemple en modifiant les comportements animaliers et en facilitant les contacts entre certaines espèces qui n'avaient pas lieu antérieurement, rendant plus propices les contacts zoonotiques<sup>49</sup>. Ce phénomène s'observe d'ailleurs au Canada où nous voyons une migration des tiques vers le nord dans le contexte des changements climatiques accroissant ainsi le risque de certaines maladies, dont la maladie de Lyme<sup>50</sup>. En dernier lieu, une pénurie de la main-d'œuvre dans le domaine de la santé due à la migration du personnel infirmier des communautés avec un revenu faible vers des pays à revenu élevé s'accroît<sup>51</sup>. Sans un personnel de santé adéquat, les régions défavorisées où les épidémies peuvent plus facilement se développer n'auront pas les moyens de traiter les personnes infectées et par conséquent ne pourront pas freiner la dissémination de ces pathogènes<sup>52</sup>.

Ainsi, si les pandémies et les épidémies sont plus fréquentes à l'avenir, la question d'invoquer les mesures d'urgence risque également d'être plus souvent discutée par les têtes dirigeantes. Par conséquent, les possibilités de dérives politiques risquent également de devenir plus élevées. Ainsi se pose en force la question suivante, qui est au cœur du présent essai : dans leur état actuel, les critères légaux balisant le déclenchement des pouvoirs d'urgence permettent-ils de diminuer ces risques de dérives politiques?

Dans le cadre du présent essai, cette question sera étudiée dans le contexte québécois, par l'analyse de trois régimes d'urgence applicables dans la province, à savoir : le régime applicable aux sinistres prévu à la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale, l'état d'urgence sanitaire prévu à la *Loi sur la santé publique* du Québec, ainsi que l'état d'urgence national prévu à la *Loi sur la sécurité civile* du Québec.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Gavi, « pandemic », *supra* note 47; Abrahm Lustgarten, « How climate change is contributing to skyrocketing rates of infectious disease » *Propublica* (7 mai 2020), en ligne: <[propublica.org/article/climate-infectious-diseases](http://propublica.org/article/climate-infectious-diseases)>.

<sup>50</sup> C. Bouchard et al., « Augmentation du risque de maladies transmises par les tiques dans le contexte des changements climatiques et environnementaux » (2019) 45 :4 *RMTC* 89.

<sup>51</sup> Gavi, « pandemic », *supra* note 47

<sup>52</sup> *Ibid.*

Alors que les critères entourant le déclenchement des pouvoirs d'urgence dans un contexte de crise sanitaire sont rarement discutés dans la littérature, cet essai exploratoire vise à effectuer une analyse comparative de différents régimes juridiques afférents à la déclaration d'état d'urgence. Ces trois régimes juridiques ont été choisis puisqu'ils partagent un certain référentiel commun au niveau de la structure gouvernementale et constitutionnelle. Nous pourrions également voir les éléments positifs propres à chacun des régimes et évaluer s'il y a possibilité de cerner les meilleurs éléments de chacun eu égard à la protection contre les dérives politiques. Pour juger de l'efficacité de ces lois pour prévenir ces dérives, nous examinerons les critères qu'elles établissent à l'aune de trois prémisses. Tout d'abord, pour prévenir les dérives politiques, la déclaration d'un état d'urgence devrait intégrer un certain processus démocratique<sup>53</sup>, en ce sens que la volonté de la population devrait être prise en considération par les dirigeants lorsqu'ils décident de déclencher l'exercice de pouvoirs d'urgence, afin d'assurer un meilleur respect de la volonté populaire et ainsi favoriser une meilleure adhésion aux mesures d'urgence par la population. Ensuite, un processus de déclenchement des pouvoirs d'urgence intégrant la science est plus à même de limiter les dérives en raison du caractère plus objectif de ce domaine<sup>54</sup>. Cela évite donc des décisions fondées sur des considérations subjectives et partisans au détriment de la réalité. En dernier lieu, nous pensons que plus les critères pour déclencher un état d'urgence sont énoncés de manière précise, plus cela permet d'éviter que les dirigeants assimilent injustement une diversité de scénarios à des urgences. Ainsi, nous considérons que, pour être suffisants pour prévenir les dérives

---

<sup>53</sup> Voir notamment Kathy L. Brock, « The Perils of Reduced Parliamentary Scrutiny » dans Warren Mabee, dir, *The impact of COVID-19 on the future of governance in Canada*, Queen's University, Ontario, 9; Gregory Tardi, « Parliament: Managing Change during the Pandemic » dans Warren Mabee, dir, *The impact of COVID-19 on the future of governance in Canada*, Queen's University, Ontario, 23; Gregory Tardi, « Accountability to Law through Litigation », dans Warren Mabee, dir, *The impact of COVID-19 on the future of governance in Canada*, Queen's University, Ontario, 75; Denis Saint-Martin, « La gouvernance technocratique de la pandémie », *Le Devoir* (23 mai 2020), en ligne : <[ledevoir.com/opinion/idees/579483/la-gouvernance-technocratique-de-la-pandemie](http://ledevoir.com/opinion/idees/579483/la-gouvernance-technocratique-de-la-pandemie)>; Rémillard, « faille », *supra* note 22.

<sup>54</sup> Voir notamment, Ricardo Jorge Dinis-Oliveira, « COVID-19 research: pandemic versus “paperdemic”, integrity, values and risks of the “speed science” » (2020) 5:2 *Forensic Sciences Research* 174; Kaifeng Yang, « What can COVID-19 tell us about evidence-based management? » (2020) 50 :6-7 *American review of public administration* 706; Francine Pelletier, « La science d'abord ? », *Le devoir* (2020), en ligne : <[ledevoir.com/opinion/chroniques/581727/la-science-d-abord](http://ledevoir.com/opinion/chroniques/581727/la-science-d-abord)>; Nous notons que le caractère nouveau d'une épidémie peut limiter le nombre de ressources scientifiques à la disposition des décideurs pour prendre des décisions éclairées, encore plus lorsque l'état de la science sur un sujet donné est en constante évolution et peut laisser place à des conflits d'interprétation des données.

politiques, les critères légaux entourant la déclaration d'un état d'urgence doivent refléter ce que nous appellerons l'exigence démocratique, l'exigence scientifique et l'exigence de précision.

Il importe de bien distinguer, d'une part, les balises légales entourant la *déclaration* d'un état d'urgence sanitaire et leur effet de protection contre les dérives politiques et, d'autre part, les balises applicables *pendant* l'état d'urgence sanitaire pour éviter ce type de dérive. Bien que toutes deux importantes, seules les premières balises feront l'objet de cet essai.

Dans un premier chapitre, nous nous attarderons aux critères entourant la déclaration d'un état d'urgence pour cause de sinistre en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence fédérale et présenterons en quoi ces critères permettent d'éviter des risques de dérives politiques. Dans un second chapitre, nous analyserons conjointement les deux régimes québécois applicables en cas d'urgence, soit l'état d'urgence sanitaire prévu à la *Loi sur la santé publique* et l'état d'urgence civil prévu à la *Loi sur la sécurité civile*. La capacité de prévenir les dérives politiques des critères légaux entourant la déclaration de ces deux états d'urgence sera étudiée en comparaison avec ceux prévus à la loi fédérale.

## **CHAPITRE 1 : LES CRITÈRES ENTOURANT LA DÉCLARATION D'UN ÉTAT D'URGENCE POUR CAUSE DE SINISTRE AU NIVEAU FÉDÉRAL**

En droit canadien, diverses mesures législatives sont à la disposition du gouvernement fédéral pour prévenir et contrôler les urgences sanitaires, sans pour autant opérer sous un état d'urgence. Nous pouvons entre autres penser à la *Loi sur les aliments et drogues*<sup>55</sup> et la *Loi sur la salubrité des aliments*<sup>56</sup> qui assurent la qualité des aliments et drogues consommés par les Canadiens protégeant par le fait même leur santé.

La *Loi sur la mise en quarantaine*<sup>57</sup> est également centrale en la matière, ayant comme objet de protéger la santé publique à l'aide de mesures visant à prévenir « l'introduction et la propagation de maladies transmissibles »<sup>58</sup>. La définition d'une « maladie transmissible » couvre tout d'abord les maladies énumérées à l'annexe de la loi<sup>59</sup> comme le botulisme, le Charbon (Anthrax), la Maladie à coronavirus (COVID-19), l'influenza de type A pandémique, la Peste, la fièvre hémorragique d'Ebola et bien d'autres. Sont aussi assimilés à une « maladie transmissible » les agents infectieux qui causent ces maladies, ainsi que les maladies, et leurs agents ou toxines biologiques, transmissibles à l'être humain et présentant un danger grave à la santé publique<sup>60</sup>. Il s'agit d'un régime applicable en tout temps et qui n'est pas restreint aux situations de crises nationales contrairement aux régimes qui font l'objet de cet essai.

Par ailleurs, la *Loi sur la gestion des urgences*<sup>61</sup> [LGU] a été adoptée en 2007 afin de « [déterminer] les rôles et responsabilités du ministre de la Sécurité publique afin qu'il exerce un leadership dans le cadre des activités de gestion des urgences »<sup>62</sup>. La loi désigne ainsi les ministres fédéraux responsables d'identifier les risques pour les infrastructures essentielles et précise le rôle de coordination du ministre de la Sécurité publique avec les provinces et le secteur privé<sup>63</sup>. La LGU vise également à préparer adéquatement le Canada

---

<sup>55</sup> LRC 1985, c F-27.

<sup>56</sup> LC 2012, c 24.

<sup>57</sup> LC 2005, c 20.

<sup>58</sup> *Ibid*, art 4.

<sup>59</sup> *Loi sur la mise en quarantaine*, supra note 57, art 2 (maladie transmissible).

<sup>60</sup> *Ibid*.

<sup>61</sup> LC 2007, c 15.

<sup>62</sup> *Débats de la Chambre des communes*, 39-1, n° 50 (21 septembre 2006) à la p 3071 (M. Dave MacKenzie).

<sup>63</sup> *Ibid*, aux pp 3071-3072.

contre des urgences potentielles<sup>64</sup>, notamment par l'élaboration de plans de gestion des urgences<sup>65</sup>, le suivi de l'évolution des urgences réelles, potentielles ou imminentes<sup>66</sup> et la recherche en matière de gestion des urgences<sup>67</sup>. Cette loi valorise par ailleurs grandement la collaboration avec les provinces en matière de gestion des urgences<sup>68</sup>. Il s'agit donc d'une loi essentiellement préventive et qui permet une gestion efficace et coordonnée des différents intervenants lors d'une urgence. Des plans d'action pour lutter contre les pandémies et urgences sanitaires ont d'ailleurs été élaborés en vertu de cette loi<sup>69</sup>.

Cela étant dit, la source principale des pouvoirs d'urgence du gouvernement fédéral en cas de crise sanitaire est la *Loi sur les mesures d'urgence*<sup>70</sup> [LMU]. Adoptée en 1988, cette loi est venue remplacer la *Loi sur les mesures de guerre*<sup>71</sup>. À ce jour, la LMU n'a jamais été invoquée<sup>72</sup>, incluant pendant la pandémie de COVID-19 où le gouvernement fédéral aurait pu le faire<sup>73</sup>. Tel que mentionné, ce sont plutôt les provinces et les territoires qui ont déclaré l'état d'urgence sur leur territoire respectif<sup>74</sup>. Néanmoins, le Parlement canadien a procédé à l'adoption de plusieurs lois<sup>75</sup> contribuant à atténuer les effets de la

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Loi sur la gestion des urgences*, *supra* note 61, art 4(1)a).

<sup>66</sup> *Ibid.*, art 4(1)e).

<sup>67</sup> *Ibid.*, art 4(1)p).

<sup>68</sup> Murray Rankin, « Dangerous moves: The law responds to the transportation of dangerous goods » (1990) 24:2 *U. Brit. Colum. K. Rev* 191 à la p 201.

<sup>69</sup> Voir notamment Réseau pancanadien de santé publique, « Préparation du Canada en cas de grippe pandémie. Guide de planification pour le secteur de la santé » (2018), en ligne (pdf) : <[canada.ca/content/dam/phac-aspc/migration/phac-aspc/cpip-pclcpi/assets/pdf/final\\_main\\_aug\\_fr.pdf](http://canada.ca/content/dam/phac-aspc/migration/phac-aspc/cpip-pclcpi/assets/pdf/final_main_aug_fr.pdf)> [RPS, « Préparation »]; Réseau pancanadien de santé publique, « Plan d'intervention fédéral-provincial-territorial en matière de santé publique dans les cas d'incidents biologiques » (2018), en ligne (pdf) : <[canada.ca/content/dam/phac-aspc/documents/services/emergency-preparedness/public-health-response-plan-biological-events/publ-fra.pdf](http://canada.ca/content/dam/phac-aspc/documents/services/emergency-preparedness/public-health-response-plan-biological-events/publ-fra.pdf)>.

<sup>70</sup> LRC 1985, c 22 (4<sup>e</sup> supp).

<sup>71</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, LC 1988, c 29, art 80 ; Denis Smith et al., « Loi sur les mesures d'urgence » (18 mars 2020), en ligne : *L'encyclopédie canadienne* <[thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/loi-sur-les-mesures-durgence](http://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/loi-sur-les-mesures-durgence)>.

<sup>72</sup> John Paul Tasker, « The 'measure of last resort': What is the Emergencies Act and what does it do? », *CBC* (23 mars 2020), en ligne: <[cbc.ca/news/politics/trudeau-emergencies-act-premier-1.5507205](http://cbc.ca/news/politics/trudeau-emergencies-act-premier-1.5507205)>; Charles Davidson, « The emergencies act » (2020) 44:6 *LawNow* 7.

<sup>73</sup> Sujit Choudhry, « COVID-19 & the canadian constitution » (10 juin 2020), en ligne: <[CanLII Connects](http://CanLII Connects) <[canliiconnects.org/en/commentaries/71478](http://canliiconnects.org/en/commentaries/71478)>; Davidson, *supra* note 72.

<sup>74</sup> Carter, *supra* note 10.

<sup>75</sup> Voir notamment *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, LC 2020, c 5 ; *Loi no 2 sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, LC 2020, c 6 ; *Loi concernant des mesures supplémentaires liées à la COVID-19*, LC 2020, c 11 ; *Loi sur des mesures en réponse à la COVID-19*, LC 2020, c 12 ; *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestations régulières supplémentaires), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique (restriction de l'admissibilité) et une autre loi en réponse à la COVID-19*, LC 2021, c 3.

crise de la COVID-19, notamment en établissant la prestation canadienne d'urgence<sup>76</sup>, en autorisant des versements supplémentaires aux provinces et territoires<sup>77</sup> et finalement en matière de brevets, afin de permettre au gouvernement d'être en mesure d'autoriser la production d'une invention brevetée pour lutter contre les effets de la pandémie<sup>78</sup>.

De l'avis de certains, la LMU aurait dû être invoquée dans le contexte de la crise de la COVID-19<sup>79</sup>. Bien qu'elle ne l'ait pas été, elle demeure un outil législatif important pour gérer d'éventuelles crises. C'est pourquoi il importe d'analyser les critères prévus à cette loi pour déclarer l'état d'urgence et conséquemment déclencher l'exercice des pouvoirs d'urgence. À cet égard, la LMU s'applique notamment dans le contexte d'urgences de nature sanitaire<sup>80</sup>, qu'elle assimile à des « sinistres ». Dans ce cas, le gouverneur en conseil peut faire une déclaration de sinistre afin de doter le gouvernement de certains pouvoirs d'urgence<sup>81</sup>, par exemple ceux de limiter les déplacements des personnes physiques, réquisitionner des biens ou encore exiger que des individus fournissent des services essentiels en contrepartie d'une indemnité<sup>82</sup>. Cette déclaration prend effet à la date de la proclamation, sous réserve du dépôt d'une motion de ratification devant chaque chambre du parlement<sup>83</sup>. Les principaux critères à respecter pour déclarer un sinistre sont énoncés comme suit à l'article 6 de la LMU :

Le gouverneur en conseil peut par proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un sinistre justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire, après avoir procédé aux consultations prévues par l'article 14, faire une déclaration à cet effet.

---

<sup>76</sup> *Loi concernant certaines mesures en réponse à la COVID-19, ibid*, Partie 2.

<sup>77</sup> *Ibid*, Partie 7.

<sup>78</sup> *Ibid*, Partie 12.

<sup>79</sup> Christopher Guly, « Is it Time to Invoke the Federal Emergencies Act? », *The Tyee* (27 mars 2020), en ligne: <[thetyee.ca/News/2020/03/27/Time-For-Emergencies-Act/](http://thetyee.ca/News/2020/03/27/Time-For-Emergencies-Act/)>; Peter Mazereeuw, « Ottawa should trigger Emergencies Act amid COVID-19 crisis, says retired general and former Liberal Andrew Leslie », *The Hill Times* (2020), en ligne: <[hilltimes.com/2020/03/26/ottawa-should-trigger-emergencies-act-amid-covid-19-crisis-says-retired-general-and-former-liberal-andrew-leslie/241166](http://hilltimes.com/2020/03/26/ottawa-should-trigger-emergencies-act-amid-covid-19-crisis-says-retired-general-and-former-liberal-andrew-leslie/241166)>.

<sup>80</sup> À ce titre, il existe quatre types de crise nationale qui peuvent survenir au Canada. De plus, dans certaines situations, plus d'une des parties de la LMU peuvent être invoquées, *Débats de la Chambre des communes*, 33-2, IX (16 novembre 1987) à la p 10807 (Hon Perrin Beatty). Par conséquent, si le Canada était victime d'une situation lui permettant d'invoquer l'État de guerre, mais qu'il devait en même temps combattre une arme biologique, alors le gouverneur en conseil pourrait faire une déclaration d'état de guerre ainsi qu'une déclaration de sinistre.

<sup>81</sup> *Loi sur les mesures d'urgence, supra* note 70, art 6(1).

<sup>82</sup> *Ibid*, art 8(1)a), c), d).

<sup>83</sup> *Ibid*, art 7(1).

[Nos soulignés]

Nous retrouvons quatre critères au sein de cette disposition, à savoir : (1) l'existence d'un « sinistre » sur la base de motifs raisonnables, (2) que ce sinistre justifie la prise de mesures extraordinaires sur la base de motifs raisonnables, (3) que ces mesures soient temporaires et finalement, (4) que des consultations aient été menées auprès des provinces. Les trois premiers critères apparaissent comme des critères de fond, soit d'appréciation de la situation, alors que le dernier se présente plutôt comme un critère de forme, c'est-à-dire processuel. Mentionnons que la structure de la LMU ressemble à une poupée russe où chaque critère contient des sous-critères qui eux-mêmes en possèdent d'autres.

Dans les prochaines sections, nous nous attarderons à ces critères en mettant en lumière quatre balises qui en découlent et peuvent potentiellement permettre d'éviter les dérives politiques lorsque vient le temps de faire une déclaration de sinistre. En ce sens, nous traiterons de l'obligation du gouvernement de justifier la présence d'un sinistre sur la base de motifs raisonnables (1); de la ratification d'une déclaration de sinistre par le pouvoir législatif (2), du caractère exhaustif des mesures d'urgence pouvant être appliquées par le gouvernement (3) et finalement de l'implication importante des provinces dans la gestion d'un sinistre (4). Chacune de ces balises sera analysée en regard des trois exigences mentionnées en introduction, soit celles de la démocratie, de la science et de la précision.

### ***1. La justification d'un sinistre sur la base de motifs raisonnables***

La première balise qu'établit la LMU quant à la déclaration d'un état d'urgence pour cause de sinistre se manifeste par la nécessité que le gouverneur en conseil ait des *motifs raisonnables* de croire qu'il existe un sinistre en sol canadien pour faire une déclaration d'état d'urgence. Dans les discussions parlementaires entourant l'adoption de la loi, il a été mentionné que la « décision d'invoquer ou non les pouvoirs d'urgence est un exercice de jugement ou plutôt d'une série d'exercices de jugement »<sup>84</sup>. Le ministre de la Défense nationale (Perrin Beatty) renchérisait :

« Celle-ci [la décision] dépend non seulement de l'évaluation de la situation, mais encore et surtout du jugement que l'on porte sur l'évolution possible de la situation

---

<sup>84</sup> *Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-77, 33-2, (23 février 1988) aux pp 1 :13-1 :14 [PV 23 février 1988].*

et sur la vitesse avec laquelle elle pourrait se détériorer. Il faut porter un jugement sur ce qui s'est passé, mais aussi sur ce qui est susceptible de se produire. »<sup>85</sup>

Cette exigence est très importante, car elle vise à assurer, comme l'indiquait le ministre Beatty à l'époque, que la déclaration d'une situation de crise soit « fondée sur un critère plus objectif que l'opinion du gouverneur en conseil. »<sup>86</sup> L'un des buts d'employer cette expression était de « dégêner » les tribunaux à vérifier la pertinence et la validité d'une déclaration de situation de crise en ne les limitant pas seulement à des cas où il y aurait atteinte à des droits protégés par la Charte canadienne<sup>87</sup>. Conséquemment, le but était de forcer le gouvernement à pouvoir justifier devant les tribunaux, le cas échéant, « les raisons qui l'ont amené à conclure qu'il y avait lieu de déclarer une situation de crise, et que les mesures prises en vertu de cette déclaration étaient nécessaires pour assurer la sécurité des Canadiens et du Canada. »<sup>88</sup>.

Nous pouvons ici tracer un parallèle avec le concept de « motifs raisonnables » en droit criminel, qui existe « lorsque les soupçons font place à la probabilité fondée sur la crédibilité »<sup>89</sup>. En matière d'urgence, il semble logique que le gouvernement ne puisse pas s'arroger des pouvoirs sur la base de simples craintes ou de soupçons qu'il existe un danger envers la nation canadienne ; autrement dit, cette crainte doit être suffisamment fondée.

Malgré que la loi ne prévoie pas un examen systématique d'une déclaration de sinistre par le pouvoir judiciaire, il est facile de concevoir que plusieurs groupes ayant comme mission de protéger les droits civils seraient aux aguets pour contester judiciairement une déclaration de sinistre et la faire annuler. L'implication des tribunaux peut donc s'avérer particulièrement importante pour limiter les tentatives d'abus par le pouvoir exécutif. Au surplus, cette évaluation se doit d'être objective en pouvant se rattacher à des critères scientifiques tel que nous le verrons. En l'absence d'une justification crédible et étayée par des données probantes, le gouvernement aura de la difficulté à remplir son fardeau de

---

<sup>85</sup> *Ibid*, à la p 1 :14 (Hon Perrin Beatty).

<sup>86</sup> *Ibid*, à la p 1 :15 (Hon Perrin Beatty).

<sup>87</sup> *Ibid*, aux pp 1 :13-1 :15 (Hon Perrin Beatty).

<sup>88</sup> *Ibid*, p 1 :16 (Hon Perrin Beatty); Robert Martin, « Notes on emergency powers in Canada » (2005) 54 *U.N.B.L.J.* 161 à la p 173.

<sup>89</sup> *R c Morelli*, 2010 CSC 8 au para 128, citant l'arrêt *Hunter et autres c Southam Inc.*, [1984] 2 RCS 145 à la p 168, 11 DLR (4th) 641.

preuve à l'effet qu'il possède des motifs raisonnables de croire qu'un sinistre a lieu en sol canadien.

Le gouvernement devra démontrer que toutes les composantes d'un sinistre sont remplies.

À cet égard, un « sinistre » est défini à l'article 5 de la LMU comme une :

« Situation de crise comportant le risque de pertes humaines et matérielles, de bouleversements sociaux ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale, causée par les événements suivants ou par l'imminence de ceux-ci :

- a) incendies, inondations, sécheresse, tempêtes, tremblements de terre ou autres phénomènes naturels ;
- b) maladies affectant les humains, les animaux ou les végétaux ;
- c) accidents ou pollution. (public welfare emergency) »<sup>90</sup>

[Nos soulignés]

La littérature sur la LMU ne nous éclaire guère sur les différents aspects de cette définition, se limitant pour l'essentiel à citer cette dernière<sup>91</sup>. Nous tenterons toutefois de l'analyser plus en détail pour mieux en comprendre les tenants et aboutissants. Ainsi, pour qu'il y ait présence d'un sinistre, il doit y avoir une situation de crise qui comporte d'abord certaines conséquences déterminées, comme le risque de pertes humaines et matérielles, de bouleversements sociaux ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels. La gravité de ces conséquences doit être si importante que l'on doit pouvoir l'assimiler à une situation de crise nationale.

Le concept de crise nationale est lui-même défini à l'article 3 de la loi comme:

« [résultant] d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :

- a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;

---

<sup>90</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, supra note 70, art 5.

<sup>91</sup> Amir Attaran et Kumanan Wilson, « A legal epidemiological justification for federal authority in public health emergencies » (2007) 52 RD McGill 381 à la p 384; Peter Rosenthal, « The new emergencies at: four time the war measures act » (1991) 20:3 *Manitoba Law Journal* 563 à la p 565; Tariq Ahmad, «Canada » dans Peter Roudik, dir, *Legal response to health emergencies*, Law Library – Library of congress, 40 à la p 43.

b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays. »<sup>92</sup>

Les débats parlementaires entourant l'adoption de la LMU nous enseignent qu'une crise nationale comporte en fait quatre caractéristiques cumulatives<sup>93</sup> : (1) il faut une notion d'urgence, (2) un caractère temporaire à la situation anormale, (3) une insuffisance des mécanismes juridiques habituels et (4) la présence d'une menace sérieuse, soit pour la sécurité de l'ensemble du pays, soit pour la sécurité publique dans des situations échappant à la capacité d'intervention des provinces. Ainsi, tout sinistre n'est pas forcément considéré comme une crise nationale.

Il est possible d'avancer que la notion d'« urgence » suppose qu'une action rapide du gouvernement est nécessaire et qu'il ne peut donc pas se permettre d'attendre que le pouvoir législatif adopte des mesures législatives pour répondre à la menace. La notion d'urgence pourrait être établie par une détermination de la vitesse à laquelle la situation pourrait se détériorer<sup>94</sup>.

Quant au caractère temporaire de la situation anormale, il sous-entend que la situation en question doit avoir une fin ; autrement, cela deviendrait une nouvelle normalité et la réponse à apporter pour lutter contre ce sinistre ne devrait plus être par le biais de mesures exceptionnelles. Ainsi, nous pouvons penser qu'une maladie à l'origine pandémique qui deviendrait saisonnière ne pourrait plus être considérée comme un sinistre nécessitant des pouvoirs temporaires puisque son caractère perpétuel nécessiterait un décret éternel de sinistre.

Ensuite, l'incapacité de répondre à la crise à l'aide des mécanismes juridiques habituels est assez claire. Si le gouvernement peut répondre à une crise nationale à l'aide des pouvoirs qui lui sont conférés au sein d'une autre loi, alors il ne s'agit pas d'une crise nationale.

La quatrième caractéristique d'une crise nationale renvoie au caractère « sérieux » ou « grave » de la menace à la vie, à la santé ou à la sécurité des Canadiens, ou encore à la

---

<sup>92</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, *supra* note 70, art 3.

<sup>93</sup> *Débats de la Chambre des communes*, 33-2, XII, (25 avril 1988) à la p 14765 (Bud Bradley) [Débats 25 avril 1988].

<sup>94</sup> PV 23 février 1988, *supra* note 84 à la p 1 :14.

souveraineté du gouvernement. L'appréciation du degré de la menace est ici laissée au jugement du gouverneur en conseil.

Pour ce qui est de la capacité d'intervention des provinces, cette notion fait écho à la nécessité de consultation des provinces qui sera vue plus loin<sup>95</sup>.

Notons qu'aucun critère de l'article 3 LMU ne traite de l'étendue géographique d'une crise nationale. D'ailleurs, les sinistres ne concernent souvent qu'une seule région géographique<sup>96</sup>. Pour les « incendies, inondations, sécheresses, tempêtes, tremblements de terre ou autres phénomènes naturels »<sup>97</sup>, il serait en effet assez rare que de tels évènements soient d'une si grande ampleur qu'ils nécessitent l'application de la LMU. Malgré cela, il n'est pas nécessaire pour invoquer la LMU qu'un sinistre affecte l'entièreté du territoire canadien<sup>98</sup>.

Enfin, pour être considéré comme un sinistre, un évènement doit être causé par la survenance ou par l'imminence d'une des situations prévues à l'article 6 LMU, par exemple une maladie affectant les humains.

Maintenant, comment déterminer si une maladie est suffisamment grave pour être considérée comme un sinistre? En prenant pour exemple la survenance d'une pandémie, on comprend bien que le recours à la science n'est pas toujours un exercice facile pour mener une évaluation objective de la situation sur la base de motifs raisonnables.

### *Les défis liés à l'évaluation scientifique d'une situation d'urgence*

Une pandémie découle d'une épidémie, laquelle s'entend d'une augmentation anormale du nombre de cas d'une maladie dans une région donnée<sup>99</sup>. Une épidémie devient une pandémie lorsqu'elle survient dans plus d'un pays selon la définition commune des

---

<sup>95</sup> Voir la section 4 portant sur l'implication des provinces pour déclarer un sinistre.

<sup>96</sup> Jocelyn Stacey, « Vulnerability, Canadian Disaster Law, and The Beast » (2018) 55:4 *Alberta Law Review* 853 aux pp 873 et 874. En note de bas de page, l'auteur soulève qu'un évènement ciblant la capitale d'une province d'une ampleur telle qu'il rendrait incapable les acteurs gouvernementaux de la province pourraient nécessiter une intervention du gouvernement fédéral.

<sup>97</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, supra note 70, art 5.

<sup>98</sup> *Ibid*, art 6(2)c).

<sup>99</sup> Patricia G. Bailey, « Les pandémies au Canada » (24 septembre 2021), en ligne : L'encyclopédie canadienne <[thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/pandemie](http://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/pandemie)>; Jean-Philippe Braly et Yazdan Yazdanpanah, *Les maladies émergentes : Zika, Ébola, chikungunya... Comprendre ces infections et les prévenir au quotidien*, Versailles, France, Éditions Quae, 2016 à la p 28.

dictionnaires<sup>100</sup>. La définition d'une pandémie ne fait toutefois pas consensus et demeure plutôt nébuleuse<sup>101</sup>. En fait, il n'existerait tout simplement pas de définition communément admise pour le terme « pandémie » dans la communauté scientifique ou dans les médias<sup>102</sup> pour déterminer si un évènement précis peut constituer une pandémie. Le terme est tellement vague et incertain qu'il est parfois associé par certains chercheurs à des conditions non contagieuses comme l'obésité, le diabète et le cancer<sup>103</sup>. Les pandémies ont même été associées à certains problèmes sociétaux comme les accidents d'autos, les fermetures d'usines, la peur et le tabagisme<sup>104</sup>.

Ceci peut s'expliquer par le fait que, pendant longtemps, la définition de pandémie a souvent été descriptive d'évènements sanitaires majeurs sans jamais apporter une définition générale. À chaque nouvel évènement sanitaire mondial, la définition d'une pandémie de l'OMS a été modifiée pour inclure cet évènement<sup>105</sup>. Pour définir les pandémies, certains auteurs ont donc tenté de recouper certains éléments caractéristiques de ces évènements qui ont eu lieu par le passé. Cette définition est d'un intérêt particulier puisqu'elle cible certaines notions que les tribunaux pourraient apprécier pour déterminer si une menace est suffisamment grave pour être assimilable à un sinistre, dans le cas d'une contestation. Au surplus, cette définition plus précise permettrait aux tribunaux de rejeter les « pandémies » qui n'en sont pas, comme celles touchant au tabagisme ou aux accidents de la route.

La première caractéristique d'une pandémie a trait au caractère nouveau<sup>106</sup> de l'organisme la causant<sup>107</sup>, comme un nouveau virus ou un virus dont l'ADN/ARN s'est recombéné et donc possédant un matériel génétique différent de ceux de son genre. Il doit s'agir d'un organisme contre lequel la population humaine ou, à tout le moins une grande proportion

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Peter Doshi, « The elusive definition of pandemic influenza » (2011) 89 *Bull World Health Organ* 532; David M. Morens, Gregory K. Folkers et Anthony S. Fauci, « What Is a Pandemic? » (2009) 200:7 *The Journal of Infectious Diseases* 1018.

<sup>102</sup> *Morens, Ibid.*

<sup>103</sup> Mariner, *supra* note 37, à la p 373.

<sup>104</sup> Morens, *supra* note 101.

<sup>105</sup> *Supra* note 101.

<sup>106</sup> Organisation mondiale de la Santé, « Qu'est-ce qu'une pandémie » (24 février 2010), en ligne : <[https://web.archive.org/web/20200714010731/https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/fr/](https://web.archive.org/web/20200714010731/https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/fr/)>; Morens, *supra* note 101.

<sup>107</sup> Organisation mondiale de la Santé, *Ibid.*

d'humains ne possède pas d'immunité<sup>108</sup>. Il doit également y avoir un mouvement du pathogène par transmission<sup>109</sup>, que ce soit entre humains par le biais de gouttelettes ou grâce à des vecteurs comme les animaux ou les insectes. Ainsi, la transmission d'un pathogène ne doit pas être confinée à un territoire précis, mais créer une forme de mouvement entre régions/pays.

De plus, pour être considéré comme pandémie, un organisme doit avoir un taux de transmission très élevé<sup>110</sup>. Ainsi, peu importe la superficie territoriale, il doit être hautement contagieux<sup>111</sup>. Un organisme avec un temps d'incubation rapide pourrait donc plus facilement remplir ce critère<sup>112</sup>. Il doit aussi y avoir un élément d'infectiosité à la maladie afin d'éviter d'intégrer à ce phénomène des maladies non infectieuses comme l'obésité ou des problèmes sociaux comme les accidents de la route<sup>113</sup>. Enfin, un critère distinctif des pandémies, bien que parfois sujet à débat<sup>114</sup>, est celui de la sévérité du virus<sup>115</sup>. On entend par sévérité un pathogène causant des symptômes graves ou le décès. Il va de soi qu'un organisme très contagieux, mais dont tous les porteurs seraient asymptomatiques ne poserait pas particulièrement problème.

Il faut rappeler que la LMU prévoit expressément que l'une des conséquences d'une menace à la santé de la population doit être le risque de pertes humaines ou de bouleversements sociaux<sup>116</sup>. Tandis que la première conséquence renvoie expressément à la mort, nous sommes libres de penser qu'une menace à la santé de la population canadienne qui ne serait pas mortelle, mais qui pourrait laisser des séquelles importantes à long terme, comme l'inaptitude d'un pourcentage appréciable de la population canadienne, pourrait être considérée comme causant un bouleversement social. La sévérité d'une pandémie peut même être jugée en fonction des problèmes médicaux sous-jacents

---

<sup>108</sup> *Ibid* ; Morens, *supra* note 101 ; RPS, « préparation », *supra* note 69.

<sup>109</sup> Morens, *supra* note 101.

<sup>110</sup> *Ibid*, RPS, « Préparation », *supra* note 69.

<sup>111</sup> Morens, *supra* note 101.

<sup>112</sup> *Ibid*, RPS, « Préparation », *supra* note 69.

<sup>113</sup> Morens, *supra* note 101

<sup>114</sup> *Ibid*; Heath Kelly, « The classical definition of a pandemic is not elusive » (2011) 89:7 *Bull World Health Organ* 540.

<sup>115</sup> Morens, *supra* note 101.

<sup>116</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, *supra* note 70, art 5 (sinistre).

d'une population, la rendant plus vulnérable que la normale à la maladie à la source d'une pandémie<sup>117</sup>.

Certains de ces critères relatifs à une pandémie peuvent être cumulés et chiffrés sous la forme de deux indicateurs précis et inter reliés, soit l'indicateur de propagation du virus [**R<sub>0</sub>**] et l'immunité collective (*Herd immunity*). Le **R<sub>0</sub>** représente le nombre de personnes infectées par un porteur d'un virus<sup>118</sup>. Ainsi, considérant que la COVID-19 avait approximativement un **R<sub>0</sub>** de 3 en 2019<sup>119</sup>, cela veut dire qu'une personne infectée allait la transmettre à trois personnes<sup>120</sup>. Cette donnée permet donc de connaître le taux de transmission d'un virus. Nous pouvons conclure que si le **R<sub>0</sub>** est inférieur à 1, alors il n'y aura pas d'épidémie, mais si le **R<sub>0</sub>** est supérieur à 1, alors le nombre de personnes infectées par le virus devrait augmenter de manière exponentielle donnant lieu à une épidémie<sup>121</sup>. Cette donnée s'obtient en effectuant le calcul suivant :

$$\begin{aligned} & \text{([risque d'attraper le pathogène lors d'un contact avec une personne infectée]} \\ & \quad \times \text{[Nombre de contact par jour]} \\ & \quad \times \text{[Nombre de jours où une personne infectée est contagieuse]} \end{aligned} \text{)}^{122}$$

Ce chiffre peut varier entre différentes communautés<sup>123</sup>, notamment en fonction des habitudes d'hygiène d'une population, de l'immunité collective d'une population, de la densité de la population<sup>124</sup> et d'autres facteurs. Malgré tout, il s'agit d'un point de départ pour pouvoir donner des motifs raisonnables au gouvernement de considérer qu'un agent pathogène particulier peut être un évènement à la source d'un sinistre.

---

<sup>117</sup> RPSP, « préparation », *supra* note 69.

<sup>118</sup> Benoît Mâsse, « Ralentir la propagation de la COVID-19 », *Options politiques* (17 mars 2020), en ligne : <[policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2020/ralentir-la-propagation-de-la-covid-19/](http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2020/ralentir-la-propagation-de-la-covid-19/)> [Mâsse, « Ralentir »].

<sup>119</sup> Ying Liu et al., « The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus » (2020) 27:2 *Journal of Travel Medicine* 1.

<sup>120</sup> Mâsse, « Ralentir », *supra* note 118.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> Katarina Zimmer, « Why R0 is problematic for predicting COVID-19 spread », *The scientist* (13 juillet 2020), en ligne : <[the-scientist.com/features/why-r0-is-problematic-for-predicting-covid-19-spread-67690](http://the-scientist.com/features/why-r0-is-problematic-for-predicting-covid-19-spread-67690)>.

<sup>124</sup> Benoît Mâsse, « Le « R0 » de la pandémie », (20 mars 2020), en ligne : *UDEM nouvelle* <[nouvelles.umontreal.ca/article/2020/03/20/le-r0-de-la-pandemie/](http://nouvelles.umontreal.ca/article/2020/03/20/le-r0-de-la-pandemie/)>.

La seconde donnée à prendre en considération est celle de l'« immunité collective ». Cette donnée représente le pourcentage d'individus immunisés face à un pathogène<sup>125</sup>. Deux principaux modes d'action existent pour développer une immunité chez les êtres humains, soit l'infection directe par le pathogène ou la vaccination<sup>126</sup>. Le contact d'un individu avec un pathogène créera une réponse immunitaire grâce au développement d'une mémoire immunitaire à long terme contre ce pathogène. Les personnes immunisées ne pouvant plus transmettre cet organisme, cela diminue le  $R_0$ , puisqu'une personne ne pourra plus contaminer autant de personnes qu'avant. Par conséquent, s'il existe une bonne immunité collective, il deviendra plus difficile pour le gouvernement de justifier la présence d'un sinistre puisque le critère du haut taux de transmission ne sera plus rempli.

Pour estimer le pourcentage de la population qui doit être immunisée pour atteindre une immunité collective adéquate assurant une protection populationnelle suffisante s'effectue selon la formule suivante :  $1 - \frac{1}{R_0}$ <sup>127</sup>. Par conséquent, si l'on prend encore l'exemple de la COVID-19 dont le  $R_0$  est de 3, alors l'immunité collective sera atteinte lorsque 67% de la population sera immunisée contre ce virus. Tout comme pour le  $R_0$ , ce chiffre peut être biaisé en fonction de différents facteurs dont la distribution de la population sur le territoire<sup>128</sup>, mais ceci demeure un outil utile pour les décideurs politiques et – potentiellement pour les tribunaux – de juger s'il y a ou non-existence de motifs raisonnables pour considérer qu'il y a un sinistre au Canada.

Bref, l'obligation du gouverneur en conseil d'avoir des motifs raisonnables de croire qu'un sinistre se déroule en sol canadien implique plusieurs facteurs, mais constitue certainement une balise importante dans l'exercice du pouvoir de déclarer un état d'urgence. On peut avancer que cette balise remplit deux des trois exigences que nous avons posées qui assurent qu'une loi d'urgence est plus solide face aux risques de dérives

---

<sup>125</sup> Jeremy Rossman, « Can herd immunity really protect us from coronavirus? » (14 mars 2020), en ligne: *World Economic Forum* <<https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-can-herd-immunity-really-protect-us>>; Organisation mondiale de la Santé, « Coronavirus disease (COVID-19): Herd immunity, lockdowns and COVID-19 » (31 décembre 2020), en ligne: <<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/herd-immunity-lockdowns-and-covid-19>>.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Mâsse, « Ralentir », *supra* note 118; Paul Fine, Ken Eames et David L. Heymann, « “Herd immunity” : A rough guide » (2011) 52:7 *Clinical Infectious Diseases* 911.

<sup>128</sup> Fine, *Ibid.*

politiques. D'une part, elle permet d'intégrer la science dans le processus décisionnel du gouvernement. D'autre part, cette balise repose sur des critères assez précis concernant notamment la définition d'une crise nationale.

## ***2. La ratification d'une déclaration de sinistre par le pouvoir législatif***

Une seconde balise prévue au processus de déclaration d'un état d'urgence pour cause de sinistre est celle de la ratification obligatoire d'une telle déclaration par la Chambre des communes et le Sénat dans un délai très court soit dans les sept jours de séance suivant la déclaration<sup>129</sup>. Au surplus, la LMU prévoit que si le Parlement est dissous ou ajourné<sup>130</sup>, il devra être convoqué dans les sept jours ou dans les meilleurs délais s'il est dissout<sup>131</sup>. La motion concernant la déclaration de sinistre doit faire l'objet d'un débat ininterrompu dans les deux chambres et, si la motion est rejetée par l'une d'elles, la déclaration est alors abrogée<sup>132</sup>.

En conséquence, cette balise assure un respect du principe de démocratie, car la Chambre des communes étant supposé représenter la voix du peuple<sup>133</sup>, elle permettrait d'apposer une certaine légitimité démocratique à ce genre de déclaration. Rappelons les commentaires du ministre de la Défense nationale (Perrin Beatty) qui disait lors de l'adoption de la loi :

*[La] décision de déclarer une situation de crise est un exercice de jugement politique, et le Parlement du Canada est évidemment l'endroit tout désigné pour contester ce jugement.*<sup>134</sup>

Les chambres peuvent désavouer la déclaration pour n'importe quelle raison<sup>135</sup>. En ce sens, même s'il y avait un véritable sinistre, mais que la volonté du peuple s'opposait à

---

<sup>129</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, supra note 70, arts 7, 10 et 58.

<sup>130</sup> Lorsque le parlement est dissous ou ajourné, les députés et les sénateurs ne siègent pas et ne peuvent donc pas voter.

<sup>131</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, supra note 70, arts 58(2) et (3); La dissolution met fin à la législature et donc aux travaux des chambres. Les députés et sénateurs ne peuvent pas voter durant cette période.

<sup>132</sup> *Ibid*, art 58.

<sup>133</sup> Albert Venn Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 8<sup>e</sup> éd, Indianapolis, LibertyClassics, 1982 à la p 34; Jean Piette, « Le droit de l'environnement en période d'urgence sanitaire », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement*, 487, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2020, 217 à la p. 233.

<sup>134</sup> PV 23 février 1988, supra note 84 à la p 1 :14.

<sup>135</sup> Les députés de la Chambre des communes devront en revanche justifier leur décision devant les membres de leur circonscription.

une action gouvernementale pour quelque raison que ce soit, alors que les tribunaux seraient obligés de conclure que la déclaration de sinistre serait valide légalement, les chambres pourraient refuser de ratifier la déclaration malgré tout.

Qui plus est, dans le contexte d'un gouvernement majoritaire, la ratification par le Sénat, une chambre totalement indépendante du gouvernement, prévient les risques de dérives politiques d'un gouvernement qui obligerait tous les députés de son parti à voter en faveur de la déclaration à la Chambre des communes. Le Sénat assure ainsi un contre-pouvoir, par exemple si une déclaration de sinistre apparaît inutile ou contre l'intérêt des Canadiens.

Enfin, les précisions apportées par la LMU quant à la présentation de la déclaration devant les deux chambres, ainsi que leur convocation lors d'une prorogation ou une dissolution du Parlement, assurent le rôle de contre-pouvoir du pouvoir législatif fédéral. En l'absence de telles balises, cela pourrait empêcher les députés d'exercer leur pouvoir de désaveu, ce qui est le cas pour le Québec<sup>136</sup> comme nous en discuterons plus loin. Ainsi, cette balise favorise l'exigence de la démocratie pour limiter les risques de dérive politique.

### *3. Le caractère exhaustif de la liste des mesures pour lutter contre un sinistre*

Selon l'article 6 de la LMU, pour déclarer l'état d'urgence, le gouverneur en conseil doit considérer, sur la base de motifs raisonnables, qu'une ou plusieurs des mesures extraordinaires prévues à la loi sont nécessaires pour faire face au sinistre et éviter les risques de pertes humaines et matérielles, des bouleversements sociaux ou l'interruption de denrées, ressources et services essentiels. Rappelons que le gouvernement ne peut pas déclarer un sinistre s'il est en mesure de régler la situation par le biais de pouvoirs qu'il

---

<sup>136</sup> Maxime St-Hilaire, « Urgence et droit n'ont jamais fait bon ménage, mais la Loi sur la santé publique compte certes d'importants défauts (réponse à Martine Valois) » (15 avril 2020), en ligne (Blogue) : *À qui de droit* <[blogueaquidedroit.ca/2020/04/15/urgence-et-droit-nont-jamais-fait-bon-menage-mais-la-loi-sur-la-sante-publique-compte-certains-defauts-reponse-a-martine-valois/](http://blogueaquidedroit.ca/2020/04/15/urgence-et-droit-nont-jamais-fait-bon-menage-mais-la-loi-sur-la-sante-publique-compte-certains-defauts-reponse-a-martine-valois/)>.

possède déjà grâce à d'autres lois<sup>137</sup>, dont la *Loi sur la mise en quarantaine*, par exemple<sup>138</sup>. Les « mesures extraordinaires » sont énoncées à l'article 8 de la LMU :

Pendant la durée de validité de la déclaration de sinistre, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence :

- a) la réglementation ou l'interdiction des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée si cela est nécessaire pour la protection de la santé et la sécurité de personnes physiques;
- b) l'évacuation de personnes et l'enlèvement de biens mobiliers de la zone désignée ainsi que l'organisation des secours et les dispositions de protection afférentes;
- c) la réquisition, l'usage ou l'aliénation de biens;
- d) l'habilitation ou l'ordre donné à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;
- e) la réglementation de la distribution et de la mise à disposition des denrées, des ressources et des services essentiels;
- f) l'autorisation et le versement de paiements d'urgence;
- g) la mise sur pied d'abris et d'hôpitaux d'urgence;
- h) l'évaluation des dommages causés à des ouvrages ou entreprises et leur réparation, remplacement ou remise en activité;
- i) l'évaluation des dommages causés à l'environnement et leur élimination ou atténuation;
- j) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition sur déclaration de culpabilité :
  - (i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,
  - (ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.

Bien qu'elle comporte de nombreuses mesures, le fait que cette liste soit exhaustive et donc assez précise, contribue à ce que ce critère n'en soit pas un factice pouvant être rempli trop aisément. Ce critère pose ainsi une balise aux dérives politiques. En effet, il vient circonscrire les circonstances où le gouvernement fédéral peut déclarer un sinistre.

---

<sup>137</sup> Ce critère découle la définition d'un sinistre à l'art. 5 LMU qui renvoi à la définition d'une crise nationale prévue à l'art. 3 LMU. L'une des composantes de la définition d'une crise nationale est qu'il ne doit pas être possible de faire face adéquatement à la crise sous le régime des lois du Canada. En d'autres mots, une situation ne peut pas être un sinistre s'il est possible d'y faire face à l'aide de pouvoirs que le gouvernement possède déjà sans avoir à utiliser ceux prévus dans la LMU.

<sup>138</sup> Voir ci-dessus dans l'introduction du présent chapitre.

De plus, le gouvernement doit avoir des *motifs raisonnables* de croire qu'une ou plusieurs de ces mesures est nécessaire pour faire face au sinistre, ce qui signifie qu'il doit y avoir un lien rationnel entre la nature de la crise ou l'ampleur du sinistre et l'application de telles mesures, soit des raisons de croire que sans ces mesures, la crise ne pourrait pas être gérée. Néanmoins, des défis reliés à cette démonstration existent. Si nous pensons à la COVID-19, la communauté scientifique a continué de faire des découvertes entourant ce virus au fil du temps, modulant ainsi fréquemment la nature des mesures nécessaires pour y faire face<sup>139</sup>.

Il est intéressant de noter que cette balise a toutefois été critiquée par les auteurs Flood et Thomas, selon lesquels la liste exhaustive des mesures prévues dans la LMU pouvait limiter l'action du gouvernement pour bien remplir son devoir de protection de la population, en l'occurrence pendant la crise de la COVID-19<sup>140</sup>.

Enfin, la loi assortit aussi de certaines conditions l'exercice des pouvoirs d'urgence, ce qui vient préciser davantage le critère relatif à la nécessité des mesures extraordinaires. En effet, l'art. 4 LMU prévoit que le gouverneur en conseil ne peut pas prévoir par règlement ou décret la détention d'un citoyen canadien ou résident permanent pour des raisons discriminatoires, pendant un état d'urgence. Ainsi, le gouvernement ne pourrait pas interpréter la mesure extraordinaire de restriction des déplacements prévue à l'art. 8(1) LMU comme lui permettant de confiner tous les citoyens canadiens d'origine chinoise parce qu'un virus de nature pandémique en sol canadien émanerait de la Chine<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> Jean-François Cliche, « Et puis, cette COVID? L'état des connaissances sur le virus », *Le Soleil* (2 octobre 2020), en ligne : <lesoleil.com/actualite/covid-19/et-puis-cette-covid-letat-des-connaissances-sur-le-virus-350301645c707f5320c601a59e8a002f>; « A timeline of COVID-19 Developments in 2020 » (1<sup>er</sup> janvier 2021), en ligne : *AJMC* <ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020>; « COVID-19 information continues to evolve : what's new and what has changed? » (26 août 2020), en ligne : *UC Davis Health* <health.ucdavis.edu/health-news/newsroom/covid-19-information-continues-to-evolve-whats-new-and-what-has-changed/2020/08>.

<sup>140</sup> Colleen M. Flood et Bryan Thomas, « The federal emergencies act: a hollow promise in the face of COVID-19 » dans *Vulnerable*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2020, 105.

<sup>141</sup> Cet exemple est un parallèle avec certaines arrestations discriminatoires en raison des pouvoirs attribués en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*, ancêtre de la LMU. Voir notamment, les cas de discrimination envers les italiens Franc Sturino, « Italo-Canadiens » (23 mai 2019), en ligne : *L'encyclopédie canadienne* <thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/italo-canadiens> et les japonais « Il y a 75 ans : l'internement des Canadiens d'origine japonaise » (25 février 2017), en ligne : *Radio-Canada* <ici.radio-canada.ca/nouvelle/1018059/internement-canadiens-japonais-colombie-britannique-racisme-discrimination>; Débats 25 avril 1988, *supra* note 93, à la p 14795 ; Flood, *ibid*, aux pp 109 et s.

En somme, ce troisième critère a le bénéfice de respecter l'exigence de précision en circonscrivant plus précisément dans quelles situations le gouvernement fédéral peut déclarer un sinistre. En revanche, nous observons qu'un excès de précision peut entraver sévèrement les actions d'un gouvernement qui doit agir rapidement et efficacement pour protéger la population. En ce sens, la LMU est peut-être sa propre ennemie. En cherchant à se prémunir face aux dérives politiques, elle prêche peut-être par excès de précision en le faisant au détriment de son objectif principal qui est la protection de la population.

#### **4. L'implication des provinces pour déclarer un sinistre**

La LMU comporte une quatrième balise pour contrer les dérives politiques dans la déclaration d'un état d'urgence pour cause de sinistre, soit la consultation obligatoire des provinces directement touchées. Lorsque le sinistre ne concerne qu'une seule province, le gouvernement fédéral doit obtenir son consentement pour pouvoir faire une telle déclaration. Plus précisément, le gouverneur en conseil ne peut pas déclarer un sinistre à moins que le Lieutenant-gouverneur de ladite province lui signale que le sinistre échappe à sa capacité ou à ses propres pouvoirs d'intervention<sup>142</sup>. La province concernée possède en ce sens un droit de veto sur toute tentative d'ingérence de la part du gouvernement fédéral sur son territoire.

Certains auteurs ont avancé que la LMU niait de ce fait l'autorité d'agir du gouvernement fédéral pour s'attaquer à un pathogène lorsqu'il est au stade embryonnaire d'une épidémie, alors qu'il serait petit, encore gérable et confiné au sein d'une seule province<sup>143</sup>. Or, la LMU précise qu'une déclaration peut être faite en raison de l'« imminence » d'un sinistre ce qui permet de croire que le fédéral pourrait intervenir même lorsque le patient zéro d'un pathogène à l'origine d'une future pandémie est dans une province au début d'un sinistre, puisque l'imminence de la propagation du pathogène peut concerner les autres provinces. La notion d'effet direct pourrait donc être interprétée largement, en incluant toutes les provinces qui seront assurément touchées par la menace si aucune mesure préventive n'est mise en place. À titre d'exemple, si nous pensons à un ouragan qui viendrait en direction du Canada et qui affecterait toutes les provinces sur sa trajectoire allant des maritimes à la Colombie-Britannique, il serait étrange que le gouvernement fédéral ne puisse pas

---

<sup>142</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, *supra* note 70, art 14(2).

<sup>143</sup> Attaran, *supra* note 91 cité par Ahmad, *supra* note 91.

intervenir dès le départ et considérer le tout comme un sinistre imminent, car pendant une infime période de temps, seule la province de Terre-Neuve-et-Labrador serait affectée.

Par ailleurs, ce droit de veto n'existe pas si le sinistre affecte plus d'une province. Dans ce cas, le fédéral a l'obligation de consulter les provinces avant de déclarer l'état d'urgence, mais il n'a pas besoin de leur consentement pour agir. Malgré cela, en matière de gestion de crise, le législateur fédéral a annoncé son intention de favoriser la coopération<sup>144</sup> avec les provinces notamment par le biais de l'adoption de la *Loi sur la protection civile*<sup>145</sup>, désormais remplacé par la LGU. Cette dernière prévoit que le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile doit coordonner les activités de gestion des urgences en collaboration avec les gouvernements provinciaux<sup>146</sup>.

Dans les faits, si le gouvernement fédéral déclare un sinistre et déclenche l'application de mesures extraordinaires contre la volonté des provinces, il pourra se buter à la difficulté de les faire appliquer, puisque la vaste majorité des forces de police au Canada sont sous le contrôle des provinces<sup>147</sup>. Au surplus, la LMU interdit au gouvernement fédéral de se substituer aux provinces ou aux municipalités relativement à l'autorité qu'elles exercent sur les services de police qui relèvent de leur compétence<sup>148</sup>. En effet, si les corps de police provinciaux n'ont pas à faire appliquer les décrets fédéraux en matière d'urgence, alors il devient plus difficile pour le gouvernement fédéral de faire appliquer ses mesures sans le support des provinces<sup>149</sup>.

Ainsi, cette balise de nature processuelle s'inscrit dans l'exigence de démocratie. Elle permet aux représentants de la population des provinces de faire part de leurs préoccupations quant à la déclaration de sinistre. Cela permet également d'assurer une mise en place de mesures plus en phase avec la culture sociale de chaque province et territoire.

---

<sup>144</sup> Rankin, *supra* note 68 à la p 201.

<sup>145</sup> LRC (1985), c 6 (4<sup>e</sup> supp).

<sup>146</sup> *Loi sur la gestion des urgences*, *supra* note 61, arts 3 et 4.

<sup>147</sup> Flood, *supra* note 140 à la p 110.

<sup>148</sup> *Loi sur les mesures d'urgence*, *supra* note 70, art 9; Cette règle vaut aussi dans les cas où la Gendarmerie royale du Canada agit dans une province dans le cadre d'un arrangement entre la province et le fédéral.

<sup>149</sup> Flood, *supra* note 140 à la p 110.

En somme, il nous apparaît que les critères de la LMU pour déclarer un sinistre posent plusieurs balises permettant d'éviter les dérives politiques en ce qui concerne une déclaration hâtive ou inutile. Dans un premier temps, la loi comporte une exigence de nature démocratique en forçant la ratification d'une déclaration de sinistre par les deux chambres du Parlement canadien ainsi qu'en impliquant les provinces dans le processus de déclaration et de gestion des sinistres. En ce qui concerne l'exigence scientifique, celle-ci se manifeste par l'obligation légale de justifier la présence d'un sinistre sur la base de motifs raisonnables qui fait notamment appel à des notions d'épidémiologie. En dernier lieu, l'exigence de précision se reflète pour sa part dans le caractère exhaustif de la liste des mesures exceptionnelles que peut mettre en place le gouvernement pour répondre à un sinistre. En ce qui concerne ce dernier point, comme l'ont dit certains auteurs, cette rigidité pourrait même s'avérer un problème.

En revanche, comme l'ont souligné les auteurs Pozen et Scheppele, le refus de faire une déclaration d'urgence peut aussi découler d'une stratégie politique à l'opposé de l'intérêt de la population. Cette problématique ne serait pas couverte par la LMU puisque le pouvoir de déclarer un sinistre est discrétionnaire et que rien dans la loi ne peut forcer le gouvernement à le faire. Cette brèche dans la loi pourrait donc être abusée par un premier ministre qui pourrait bénéficier de la détérioration de la situation du pays en raison d'un sinistre.

Comme nous en avons discuté plus tôt, la LMU prévoit que la gestion des sinistres doit être effectuée de pair avec les provinces. Dans cette optique, il est intéressant de regarder ce que prévoit la législation québécoise en matière d'urgence sanitaire. Nous pourrions profiter de cette présentation pour évaluer si le régime fédéral se prémunit mieux que son pendant provincial pour faire face aux risques dérives politiques.

## CHAPITRE 2 : LES CONSÉQUENCES DE L'URGENCE SANITAIRE AU QUÉBEC

Tout comme en droit canadien, il existe plusieurs ressources législatives dans le droit québécois pour prévenir les urgences sanitaires. Parmi celles-ci, la *Loi sur les produits alimentaires*<sup>150</sup> [LPA] comporte une panoplie de mesures visant à assurer la salubrité des aliments et ainsi prévenir les éclosions de maladies d'origine alimentaire. La *Loi sur la protection sanitaire des animaux*<sup>151</sup> [LPSA] prévoit quant à elle des mesures pour éviter la propagation d'une maladie parasitaire ou contagieuse chez les animaux, qui pourrait également menacer la santé humaine<sup>152</sup>.

En revanche, en présence d'une urgence sanitaire, deux lois accordent des pouvoirs spéciaux au gouvernement pour protéger la population : la *Loi sur la santé publique*<sup>153</sup> [LSP] et la *Loi sur la sécurité civile*<sup>154</sup> [LSC]. Elles ont toutes deux été adoptées en 2001<sup>155</sup>. La première est évidemment plus spécifique aux urgences de type sanitaire et permet de déclarer un état d'urgence sanitaire. La seconde s'applique à une variété de situations d'urgence comme une inondation, une secousse sismique ou une émission toxique<sup>156</sup> et peut s'appliquer dans le cas d'une pandémie ; elle permet au gouvernement de déclarer un état d'urgence national. Les balises et les lacunes entourant la déclaration d'un état d'urgence sont assez similaires dans ces deux lois, mais comportent tout de même certaines différences intéressantes. Ainsi, ces lois seront analysées conjointement, tout en prenant soin de souligner ces différences ponctuellement.

Pour répondre à la crise causée par la pandémie de la COVID-19, le gouvernement du Québec a, pour la première fois dans l'histoire de la province, déclaré un état d'urgence sanitaire le 13 mars 2020 en vertu de l'article 118 de la LSP<sup>157</sup>. Cette déclaration a activé du même coup plusieurs pouvoirs d'urgence pouvant être exercés par le gouvernement

---

<sup>150</sup> *Loi sur les produits alimentaire*, RLRQ c P-29.

<sup>151</sup> RLRQ c P-42.

<sup>152</sup> *Ibid.*, art. 3.4.

<sup>153</sup> *Supra* note 20.

<sup>154</sup> RLRQ c S-2.3.

<sup>155</sup> *Loi sur la santé publique*, LQ 2001 c 60; *Loi sur la sécurité civile*, LQ 2001 c 76.

<sup>156</sup> *Loi sur la sécurité civile*, *supra* note 154, arts 2 et 88.

<sup>157</sup> *Décret 177-2020*, (2020) 12A G.O. II, 1101A.

lui-même, soit le conseil des ministres, ou délégués au ministre de la Santé et des Services sociaux.

Parmi ces pouvoirs, on retrouve notamment ceux d'ordonner la vaccination obligatoire de la population, ainsi que la fermeture des établissements d'enseignement ou de tout autre lieu de rassemblement. Le confinement ou l'évacuation des personnes, ainsi que le pouvoir d'ordonner à quiconque de lui communiquer immédiatement des documents ou renseignements, même confidentiels, en sont d'autres exemples<sup>158</sup>.

Les critères à remplir pour déclarer un état d'urgence sanitaire sont énoncés à l'article 118 LSP, qui se lit comme suit :

Le gouvernement peut déclarer un état d'urgence sanitaire dans tout ou partie du territoire québécois lorsqu'une menace grave à la santé de la population, réelle ou imminente, exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 pour protéger la santé de la population.

Nous pouvons distinguer quatre critères au sein de cette disposition, à savoir : (1) l'existence d'une « menace grave » à la santé de la population; (2) qui doit être réelle ou imminente. Cette menace doit requérir (3) l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'art. 123 LSP<sup>159</sup> (4) dans l'objectif de protéger la santé de la population.

Par ailleurs, les critères à satisfaire pour déclarer un état d'urgence national en vertu de la LSC sont énoncés à l'article 88 de la loi :

Le gouvernement peut déclarer l'état d'urgence national, dans tout ou partie du territoire québécois, lorsqu'un sinistre majeur, réel ou imminent, ou un autre événement qui perturbe le fonctionnement de la communauté au point de compromettre la sécurité des personnes exige, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, une action immédiate qu'il estime ne pas pouvoir se réaliser adéquatement dans le cadre des règles de fonctionnement habituelles des autorités responsables de la sécurité civile ou des ministères et organismes gouvernementaux concernés ou dans le cadre du plan national de sécurité civile<sup>160</sup>.

Nous pouvons ici distinguer quatre critères, soit : (1) l'existence d'un sinistre majeur ou d'un autre événement qui perturbe le fonctionnement de la communauté au point de

---

<sup>158</sup> *Loi sur la santé publique*, *supra* note 20, art 123.

<sup>159</sup> Concernant le deuxième critère, Me Jean Piette observe que la loi « ne confère aucun pouvoir [...] relativement aux lois et règlements de protection de l'environnement ». Des pouvoirs d'intervention en matière environnementale existeraient plutôt dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2, art 31.0.12. Piette, *supra* note 133 à la p. 221.

<sup>160</sup> *Loi sur la sécurité civile*, *supra* note 154, art 88.

compromettre la sécurité des personnes; (2) ce sinistre ou cet événement doit être réel ou imminent et (3) doit nécessiter de prendre des actions immédiates qui ne peuvent être réalisées selon les règles de fonctionnement habituel, et ce, (4) pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes.

Dans l'histoire du Québec, l'état d'urgence national n'a jamais été déclaré<sup>161</sup>. Si cela survenait, alors le gouvernement serait habilité à exercer divers pouvoirs d'urgence, dont celui d'ordonner la fermeture d'établissements<sup>162</sup>, de cesser l'alimentation en énergie ou en eau par aqueduc de toute partie du territoire<sup>163</sup> et réquisitionner des lieux d'hébergement privés ou publics<sup>164</sup>.

L'analyse des critères contenus dans la LSP et la LSC a permis de relever des lacunes et des balises communes ou non aux deux lois, rendant la déclaration d'un état d'urgence plus ou moins sujette à des dérives politiques. Nous traiterons d'abord de l'imprécision de la loi quant au caractère insuffisant des mesures usuelles pour répondre à la crise (1), puis de l'absence de processus démocratique entourant la déclaration de l'état d'urgence (2) et de la grande discrétion du gouvernement pour apprécier la menace en cause (3). Ensuite, nous traiterons du devoir du gouvernement de protéger la population (4).

### *1. Imprécision quant au caractère insuffisant des mesures usuelles pour répondre à la crise*

Un état d'urgence est un état d'exception qui devrait normalement permettre un retour le plus rapide possible à la normale. Dans la LMU précédemment analysée, nous avons noté qu'un des critères entourant la déclaration d'un état d'urgence est celui que les moyens d'action usuels ne doivent pas permettre de répondre à la situation en cause. À l'instar de la LMU, la LSC comporte un critère de cette nature, elle précise en effet, à son article 88,

---

<sup>161</sup> Eric S. Block et al., « COVID-19: Can they do that? Part VII: Québec's Public Health Act and Civil Protection Act » (21 mars 2020), en ligne: *McCarthy Tétrault* <<https://www.mccarthy.ca/en/insights/articles/covid-19-can-they-do-part-vii-quebecs-public-health-act-and-civil-protection-act>>.

<sup>162</sup> *Loi sur la sécurité civile*, supra note 154, art 93(1).

<sup>163</sup> *Ibid*, art 93(7).

<sup>164</sup> *Ibid*, art 93(9).

que l'état d'urgence national peut être déclaré si la situation exige une action que le gouvernement

« estime ne pas pouvoir se réaliser adéquatement dans le cadre des règles de fonctionnement habituelles des autorités responsable de la sécurité civile ou des ministères et organismes gouvernementaux concernés ou dans le cadre du plan national de sécurité civile »<sup>165</sup>.

On note l'emploi du terme « estime » dans cette disposition, à l'égard de l'évaluation qu'est appelé à faire le gouvernement dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de déclaration de l'état d'urgence national. Il est intéressant de rappeler ici que, dans la LMU, l'expression « estimer » a été remplacée par celle de « motifs raisonnables »<sup>166</sup>, afin de faciliter l'intervention des tribunaux, au besoin, eu égard à la déclaration d'un état d'urgence<sup>167</sup>, notamment à savoir si des pouvoirs usuels auraient pu être utilisés pour répondre à une situation donnée au lieu aux pouvoirs d'urgence. La LSC demeure tout de même assez similaire à la LMU à l'égard de ce critère d'insuffisance des pouvoirs usuels.

En revanche, dans la LSP, la détermination de l'incapacité d'utiliser les pouvoirs habituels pour répondre à la crise n'est pas un critère aussi explicite. En effet, ce critère semble plutôt sous-entendu de par le fait que la déclaration de l'état d'urgence sanitaire doit se faire seulement si la situation en cause « exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 » de la LSP. Cela pourrait permettre plus facilement au gouvernement de déclarer l'état d'urgence sanitaire et s'arroger ainsi des pouvoirs exorbitants pouvant s'exercer « sans délai ni formalité » et « malgré toute disposition contraire ». Au surplus, il sera intéressant de constater que l'expression « motifs raisonnables » n'est pas employée dans la LSP pour déterminer s'il existe une menace grave, réelle ou imminente, pour la santé de la population. D'ailleurs, aucun équivalent de cette expression n'existe dans cette loi. Il est possible d'assimiler cette lacune à un manque de précision des critères légaux de l'article 118 LSP.

---

<sup>165</sup> *Ibid*, art 88.

<sup>166</sup> Voir notamment PL C-77, *Loi sur les mesures d'urgence*, 2<sup>e</sup> sess, 33<sup>e</sup> parl, 1987, art 4 (première lecture le 26 juin 1987).

<sup>167</sup> Voir le chapitre 1 section 1, ci-dessus.

D'autre part, pour déclarer un état d'urgence sanitaire ou national, le gouvernement québécois doit se trouver face à une situation telle qu'elle nécessite d'appliquer des mesures extraordinaires prévues dans la LSC ou la LSP pour protéger la population<sup>168</sup>. Au surplus, contrairement à la LSC et la LMU, la LSP ne pose pas comme conditions qu'elle doit être utilisée en dernier recours. En ce sens, une déclaration d'état d'urgence sanitaire peut être déclarée pour mettre en place des mesures extraordinaires même si ces dernières auraient pu être mises en place grâce à des pouvoirs conférés au gouvernement par une autre loi.

Dans la LMU, la liste des mesures d'urgence est exhaustive et le gouvernement doit donc être en mesure de montrer qu'une ou plusieurs de ces mesures est requise pour faire face à la menace. Par contre, dans la LSP, la liste des mesures d'urgence n'est pas exhaustive, puisqu'elle se termine par le pouvoir suivant :

« 123. Au cours de l'état d'urgence sanitaire, malgré toute disposition contraire, le gouvernement ou le ministre, s'il a été habilité, peut, sans délai et sans formalité, pour protéger la santé de la population:

[...]

8° ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population.<sup>169</sup> »

[Nos soulignés]

Il en est de même dans la LSC :

« 93. Au cours de l'état d'urgence, malgré toute disposition contraire, le gouvernement ou le ministre habilité à agir en vertu de la déclaration d'état d'urgence peut, sans délai et sans formalité, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes:

[...]

Dans les mêmes conditions, le gouvernement peut, en outre, prendre toute autre décision nécessaire. »<sup>170</sup>

[Nos soulignés]

---

<sup>168</sup> *Loi sur la santé publique*, supra note 20, art 118; *Loi sur la sécurité civile*, supra note 154, art 88.

<sup>169</sup> *Loi sur la santé publique*, *ibid*, art 123.

<sup>170</sup> *Loi sur la sécurité civile*, supra note 154, art 93.

Ce large pouvoir résiduel peut s'avérer très utile pour ne pas restreindre indument les actions que pourrait prendre le gouvernement pour protéger sa population<sup>171</sup>. Cependant, on peut se demander s'il n'est pas trop aisé pour un gouvernement de justifier qu'une mesure donnée, qui n'est pas énumérée à l'art. 123 LSP ou 93 LSC, est nécessaire pour protéger la population. Face à une menace, il est presque certain qu'une mesure, quelle qu'elle soit, pourra être trouvée par le gouvernement pour affronter ce problème et conséquemment lui permettre de faire une déclaration d'état d'urgence. Pour régler cette situation, le législateur pourrait préciser que, pour déclarer l'état d'urgence, le gouvernement doit avoir besoin de mettre en place au moins l'une des mesures spécifiquement énumérées aux articles 93 LSC et 123 LSP pour faire face à la menace ou au sinistre sans pouvoir se rabattre sur la clause des pouvoirs résiduels. Un tel critère n'empêcherait donc pas le gouvernement d'utiliser les pouvoirs résiduels une fois l'état d'urgence déclaré, mais il restreindrait et préciserait les situations donnant la possibilité au gouvernement de déclarer un état d'urgence. Ceci se rapprocherait de la LMU qui prévoit de manière exhaustive les mesures d'urgence pouvant justifier une déclaration de sinistre, ce qui en fait un critère plus restrictif. En revanche, la LMU avait été critiquée pour son absence de pouvoir résiduel, étant justement considérée comme trop restrictive<sup>172</sup>.

En conséquence, il semble que ces critères encadrant la déclaration d'un état d'urgence ne remplissent pas l'exigence de la précision et ne présentent pas un réel rempart aux dérives politiques, puisqu'ils peuvent vraisemblablement être outrepassés.

## ***2. Absence de processus démocratique entourant la déclaration de l'état d'urgence***

En temps normal, les contrepouvoirs législatif et judiciaire constituent des balises importantes aux actions posées par le gouvernement. La simple possibilité que ces pouvoirs dénoncent ou sanctionnent les actions du pouvoir exécutif peut faire en sorte que

---

<sup>171</sup> Voir Marie-Ève Couture Ménard et Marie-Claude Prémont, « L'exercice des pouvoirs d'urgence prévus à la Loi sur la santé publique pendant la crise de la COVID-19 », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de la santé*, 485, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2020, 29.

<sup>172</sup> Flood, *supra* note 140.

le gouvernement s'abstienne d'usurper ses pouvoirs. Dans un contexte d'urgence, la loi fait-elle une place à ces contrepouvoirs?

Nous avons vu que, selon la LMU, la Chambre des Communes et le Sénat doivent tous deux ratifier la déclaration d'urgence promptement. Si l'un des deux refuse de ratifier la déclaration, alors elle est abrogée. Nous avons également vu que si le Parlement est ajourné ou prorogé, une séance extraordinaire doit avoir lieu pour permettre aux membres du parlement de débattre sur la déclaration de sinistre. Par contre, dans la LSP et la LSC, aucun critère de cette nature n'existe. Cette décision pourrait s'expliquer par un effort conscient du législateur de donner toute la latitude au gouvernement pour agir promptement contre l'urgence qui sévit. À cet effet, la loi prévoit même que le ministre responsable de la loi peut lui-même unilatéralement pour une période maximale de quarante-huit heures déclarer l'état d'urgence<sup>173</sup> si le gouvernement ne peut se réunir en temps utile.

Néanmoins, la LSP prévoit que, une fois l'état d'urgence sanitaire déclaré, l'Assemblée nationale peut « désavouer par un vote la déclaration d'état d'urgence sanitaire et tout renouvellement »<sup>174</sup> et qu'un tel vote prendra effet le jour de l'adoption de la motion<sup>175</sup>. Cette balise peut s'avérer moins importante lorsque le gouvernement au pouvoir est majoritaire. À cet égard, contrairement au Parlement, il n'y a pas d'équivalent du Sénat dans la province.

De plus, il a été relevé que contrairement à la LMU, la LSP et la LSC ne prévoient pas les situations où l'Assemblée nationale serait dissoute ou prorogée pendant un état d'urgence<sup>176</sup>. En ce sens, dans le contexte d'un gouvernement minoritaire, un premier ministre machiavélique pourrait décider de proroger ou d'ajourner l'Assemblée nationale afin d'empêcher les députés de siéger<sup>177</sup> et incidemment, de pouvoir exercer collectivement leur pouvoir de désaveu prévu à la loi. Une fois la prorogation ou

---

<sup>173</sup> *Loi sur la santé publique*, supra note 20, art 119 al 2; *Loi sur la sécurité civile*, supra note 154, art 89 al 2.

<sup>174</sup> *Loi sur la santé publique*, *ibid*, art 122.

<sup>175</sup> *Ibid*, art 122 al 2.

<sup>176</sup> St-Hilaire, supra note 136; Comparer *Loi sur la santé publique*, supra note 20, art 122 et *Loi sur les mesures d'urgence*, supra note 70, art 58(2).

<sup>177</sup> Halsbury's Laws of Canada (en ligne), *Crown*, « Constitutional conventions: Status and Structure of the Crown in Canada: Constitutional Status: General » (I.3.(1)) dans HCW-5 (2021).

l'ajournement demandé, le premier ministre du Québec pourrait faire une déclaration d'état d'urgence sans craindre que l'Assemblée nationale la désavoue.

Ce scénario n'est pas si saugrenu si l'on pense aux tentatives d'abus du pouvoir de prorogation des premiers ministres du Canada et du Royaume-Uni dans les dernières années. Au Canada, le premier ministre fédéral Stephen Harper avait prorogé le parlement en 2008 pour empêcher les partis d'opposition de procéder à un vote de confiance qui lui aurait fait perdre le pouvoir<sup>178</sup>. De son côté de l'océan, le premier ministre britannique Boris Johnson avait pour sa part demandé la prorogation du parlement en 2019 pour une durée de cinq semaines<sup>179</sup>. Pour plusieurs, il aurait fait une telle demande afin de favoriser son agenda politique en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en empêchant les élus britanniques de bloquer la survenance de cet événement<sup>180</sup>.

En revanche, notons que cette stratégie pourrait connaître deux limites. Premièrement, l'art. 5 de la Charte canadienne prévoit que les Assemblées législatives doivent tenir une séance au moins une fois tous les douze mois<sup>181</sup>. Il y a donc un terme à une prorogation demandée par le premier ministre, qui ne peut être éternelle. Deuxièmement, les députés pourraient probablement demander aux tribunaux d'annuler une telle prorogation<sup>182</sup>.

Il appert donc que les critères prévus à la LSP et la LSC ne favorisent pas le principe de la démocratie autant que le font ceux de la LMU. Ces deux lois québécoises n'assurent pas une forme d'approbation ou d'autorisation systématique de la déclaration de l'état d'urgence pouvant traduire la volonté de la population québécoise. Cela peut certes tendre à augmenter la possibilité d'une dérive politique. De manière concrète, pendant la pandémie de la COVID-19, le rôle de contrepouvoir de l'Assemblée nationale a tôt été

---

<sup>178</sup> Ian Austen, « Canadian leader shuts parliament » *New York Times* (4 décembre 2008), en ligne : <[nytimes.com/2008/12/05/world/americas/05canada.html](http://nytimes.com/2008/12/05/world/americas/05canada.html)>; Randall Palmer et David Ljunggren, « Canadian PM wins suspension of Parliament » *Reuters* (4 décembre 2008), en ligne : <[reuters.com/article/us-politics-canada-idUSTRE4B34BC20081204](http://reuters.com/article/us-politics-canada-idUSTRE4B34BC20081204)>.

<sup>179</sup> Fabien Deglise, « Boris Johnson suspend le parlement britannique » *Le Devoir* (29 août 2019), en ligne : <[ledevoir.com/monde/europe/561529/royaume-uni-boris-johnson-suspend-le-parlement-britannique](http://ledevoir.com/monde/europe/561529/royaume-uni-boris-johnson-suspend-le-parlement-britannique)>.

<sup>180</sup> *Ibid*; Adam Taylor et Jennifer Hassan, « Why Britain's parliament will be in absolute frenzy this week » *Washington Post* (3 septembre 2019), en ligne : <[washingtonpost.com/world/2019/08/28/what-boris-johnsons-move-suspend-parliament-actually-means-brexit/](http://washingtonpost.com/world/2019/08/28/what-boris-johnsons-move-suspend-parliament-actually-means-brexit/)>.

<sup>181</sup> St-Hilaire, *supra* note 136 ; *Loi constitutionnelle de 1982*, art 35 constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11, art 5.

<sup>182</sup> Voir *R v Prime Minister*, [2019] UKSC 41 (R.-U.).

mis de côté. À titre d'exemple, dès le début de la pandémie, la professeure Martine Valois demandait que l'Assemblée nationale soit plus impliquée dans la gestion de la pandémie et que le pouvoir soit moins concentré qu'entre les mains de quelques membres du gouvernement<sup>183</sup>. Plus tard, la cheffe de l'opposition reprochait au gouvernement l'absence de consultation de l'Assemblée nationale pour renouveler l'état d'urgence sanitaire alors que la crise perdurait<sup>184</sup>. L'absence de débat devant l'Assemblée nationale avait aussi été soulevée par le professeur en droit constitutionnel Louis-Philippe Lampron<sup>185</sup>. En dernier lieu, même pour l'implantation du passeport vaccinal, le premier ministre avait refusé de soumettre la question devant les parlementaires qui aurait pu la creuser davantage, ce qui a été déploré par d'autres partis de l'opposition<sup>186</sup>. Force est d'admettre que pendant le seul état d'urgence sanitaire qu'a connu le Québec à l'écriture de cet essai, le pouvoir législatif a grandement été évacué par le gouvernement au pouvoir tout simplement parce que la loi est silencieuse sur le rôle que devraient avoir les parlementaires québécois.

### ***3. La grande discrétion du gouvernement pour apprécier la menace en cause***

La LSP prévoit que pour déclarer une urgence sanitaire, le Québec doit subir une « menace grave »<sup>187</sup>. La LSC pour sa part, parle d'un « sinistre majeur »<sup>188</sup>. Il importe de se pencher sur le degré de clarté de cette qualification apportée par les deux lois.

#### *Une menace grave selon la Loi sur la santé publique*

Parmi les critères entourant la déclaration d'un état d'urgence sanitaire ou national, celui concernant la nature de la situation en cause est fondamental, car les autres critères en découlent. Ainsi, un état d'urgence sanitaire pourra être déclaré en vertu de la LSP

---

<sup>183</sup> Martine Valois, « Droit et urgence ne font pas bon ménage » *La Presse* (14 avril 2020), en ligne : <lapresse.ca/debats/opinions/2020-04-14/droit-et-urgence-ne-font-pas-bon-menage>.

<sup>184</sup> Tommy Chouinard, « Legault contrevient à l'esprit de la loi, accuse Anglade » *La Presse* (14 avril 2021), en ligne : <lapresse.ca/covid-19/2021-04-14/urgence-sanitaire/legault-contrevient-a-l-esprit-de-la-loi-accuse-anglade.php>.

<sup>185</sup> Rémillard, « faille », *supra* note 22.

<sup>186</sup> Henri Ouellette-Vézina, « Le PQ réclame un débat à l'Assemblée nationale » *Le Devoir* (12 août 2021), en ligne : <lapresse.ca/covid-19/2021-08-12/passeport-sanitaire/le-pq-reclame-un-debat-a-l-assemblee-nationale.php>.

<sup>187</sup> *Loi sur la santé publique*, *supra* note 20, art 118.

<sup>188</sup> *Loi sur la sécurité civile*, *supra* note 154, art 88.

seulement dans le contexte d'une menace grave à la santé de la population. Selon l'article 2, alinéa 2 de la LSP, une « menace à la santé de la population » est définie comme suit :

On entend par une menace à la santé de la population la présence au sein de celle-ci d'un agent biologique, chimique ou physique susceptible de causer une épidémie si la présence de cet agent n'est pas contrôlée.

Les agents biologiques incluent notamment les virus, les bactéries et les prions<sup>189</sup>. Quant aux agents chimiques, ils peuvent inclure les « cas d'intoxication par des produits chimiques, comme les expositions au chlore ou à d'autres poisons chimiques »<sup>190</sup> selon l'auteure McManiman. Enfin, les agents physiques visent essentiellement les intoxications, par exemple dues à la radioactivité<sup>191</sup>. Au sens de la loi, la seule présence de ces agents n'est pas suffisante pour constituer une menace; encore faut-il que cette présence ne soit pas contrôlée<sup>192</sup>. On peut imaginer, par exemple une « perte de contrôle manifeste de l'agent dangereux au sein de la communauté »<sup>193</sup>. Enfin, pour constituer une menace à la santé de la population, cette présence incontrôlée d'un agent biologique, chimique ou physique doit être susceptible de causer une épidémie<sup>194</sup>. La loi ne définit par le terme épidémie, mais selon McManiman, il s'agit de : « l'émergence au sein d'une population d'un nombre de cas [d'une maladie] supérieur à la normale »<sup>195</sup>. De son côté, l'Institut national de santé publique du Québec [INSPQ] définit le terme « épidémie » dans un sens large :

« [...] il y a épidémie lorsque le nombre de cas observés dépasse le nombre de cas normalement attendus. Le nombre absolu n'est donc pas forcément élevé, un seul cas pouvant être suffisant pour constituer une menace. La notion d'épidémie est associée à la démonstration d'un risque de transmission ou d'extension de la menace. La transmission peut se faire de personne à personne, comme dans le cas des maladies

---

<sup>189</sup> Denise McManiman, « La nouvelle *Loi sur la santé publique* et la protection de la santé de la population » dans *Actes de la XVIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, 247 à la p 250. Elle y précise également que dans cette catégorie, au-delà de l'agent pathogène lui-même, on y inclut également les maladies contagieuses ou les intoxications bactériologiques qui en découlent.

<sup>190</sup> *Ibid* aux pp 250-251.

<sup>191</sup> *Ibid* à la p 251.

<sup>192</sup> *Ibid*.

<sup>193</sup> *Ibid*.

<sup>194</sup> *Ibid*.

<sup>195</sup> *Ibid* aux pp 251-252, Mcmaniman élargit par ailleurs sa définition d'épidémie en affirmant que cette dernière n'est pas confinée aux maladies contagieuses. Elle inclut les épidémies d'intoxications comme les intoxications au mercure, au plomb ou à une bactérie comme l'E. Coli et la salmonelle. Elle exclut en revanche de la définition, les épidémies de suicide par exemple.

infectieuses, mais elle peut aussi dépendre de l'exposition à une source commune de contamination. Par ailleurs, la notion d'épidémie inclut la notion d'éclosion »<sup>196</sup>

Par conséquent, la présence d'un agent pathogène au sein de la population n'alertera pas nécessairement la santé publique, mais un accroissement important ou supérieur à la moyenne pourrait être assimilé à une menace à la santé de la population et nécessiter l'intervention de l'État.

Pour déclarer l'état d'urgence sanitaire, la « menace à la santé de la population » doit être grave. Ce qualificatif n'est pas défini par la loi, mais une lecture attentive de cette dernière permet de déceler certains indices. Le chapitre IX de la LSP concerne, entre autres, les maladies à traitement obligatoire. Il est précisé que ces maladies doivent notamment être considérées comme pouvant constituer « une grave menace à la santé d'une population »<sup>197</sup>. Ces maladies doivent aussi remplir des critères établis dans le règlement d'application de la loi<sup>198</sup>, à savoir :

- 1° représenter un risque de contagion par transmission d'une personne à une autre;*
- 2° représenter un haut risque de contagion par simple voie aérienne;*
- 3° avoir pour caractéristique, à défaut d'un traitement, une contagiosité chronique;*
- 4° être reconnues comme des maladies ou des infections graves pour les individus atteints, en termes de létalité ou de morbidité, à court ou à long terme;*
- 5° disposer à leur égard d'un traitement médical dont l'efficacité est démontrée pour mettre un terme à la contagion ou pour la réduire significativement;*
- 6° ne disposer à leur égard d'aucun autre moyen que le traitement pour réduire les risques de contagion, mis à part l'isolement de la personne atteinte.*

Ces critères renvoient essentiellement à des caractéristiques médicales de la maladie.

---

<sup>196</sup> INSPQ, « La gestion des risques en santé publique au Québec : Cadre de référence » (24 février 2016), en ligne (pdf) : <[inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2106\\_gestion\\_risques\\_sante\\_publicque.pdf](http://inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2106_gestion_risques_sante_publicque.pdf)> à la p 13 citant Québec, ministère de la Santé et des Services Sociaux, *Mieux comprendre la loi sur la santé publique - Une synthèse des principales questions soulevées lors de sa présentation, de janvier à juin 2002*, France Filiatrault, novembre 2002.

<sup>197</sup> *Loi sur la santé publique*, supra note 20, art 83, al 2.

<sup>198</sup> *Règlement d'application de la Loi sur la santé publique*, RLRQ c S-2.2, r 1, art 3.

De même, l'art. 109 LSP traite des situations, où l'isolement d'un individu est nécessaire pour protéger la population d'une grave menace. Il est question des maladies contagieuses transmissibles par un individu.

Or, dans le contexte précis de l'état d'urgence sanitaire, le législateur emploie l'expression « menace grave ». Il est difficile de croire que la gravité de la menace puisse s'apprécier uniquement selon une perspective médicale. Au sens de l'art. 118 LSP, ce caractère doit s'évaluer à la lumière des mesures requises pour contrer la menace, de sorte qu'une menace est grave lorsqu'elle exige le recours à des mesures sanitaires extraordinaires. L'art. 123(1) LSP concernant la vaccination obligatoire de la population donne un exemple de menace grave, soit la variole.

En somme, la loi laisse une discrétion importante au gouvernement pour conclure au caractère grave d'une menace. Ceci résulte de l'absence de définition précise des menaces graves. D'ailleurs, des autrices ont relevé que dans certaines autres provinces, une déclaration d'état d'urgence sanitaire ne pouvait être prise que suivant un avis des responsables de la santé publique à cet effet, ce qui n'est pas le cas du Québec<sup>199</sup>. L'absence de nécessité de justifier objectivement la présence d'un sinistre majeur ou d'une menace grave ouvre donc déjà la porte à la possibilité d'éventuelles dérives politiques en diminuant le rôle objectif de la science dans la prise d'une telle décision.

D'autre part, tout comme la LMU, la LSP et la LSC prévoient aussi que l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré face à une menace réelle ou encore imminente. Ainsi, le gouvernement n'est pas obligé d'attendre qu'un certain nombre de cas existent avant de décider d'agir. Le critère d'imminence demeure malgré tout nébuleux dans le sens où il est difficile d'identifier le moment précis où une menace devient imminente.

Il est donc intéressant à cet égard de s'attarder aux justifications employées par le gouvernement pour déclarer l'état d'urgence sanitaire le 13 mars 2020<sup>200</sup>. Le gouvernement québécois a évoqué dans son décret notamment (1) la déclaration de la

---

<sup>199</sup> Marie-Claude Prémont, Marie-Eve Couture-Ménard et Geneviève Brisson, « L'état d'urgence sanitaire au Québec : un régime de guerre ou de santé publique? » (2021) 55 *RJTUM* 233.

<sup>200</sup> Puisqu'une déclaration d'urgence sanitaire est éminemment politique, nous devons tout de même faire attention à ne pas en faire des critères d'application *sine qua non* pour justifier une déclaration d'urgence sanitaire ; *Décret 177-2020*, *supra* note 157.

pandémie de COVID-19 par l'OMS deux jours plus tôt, et (2) l'assimilation de la pandémie de COVID-19 à une « menace réelle grave à la santé de la population qui exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 de [la LSP] ». La COVID-19 était donc une menace réelle (et non pas imminente) au moment de la déclaration, selon le gouvernement. À ce moment, il y avait environ 17 cas dans la province<sup>201</sup>. Les motifs que le gouvernement a invoqués sont plutôt vides et n'appellent pas véritablement une justification scientifique ou très transparente. Ils ne font que reprendre le libellé de la loi et invoquent l'autorité « morale » de l'OMS.

Il est à noter que l'influence de l'OMS ne semblerait pas absolue. Suivant la prolifération du virus A(H1N1), l'OMS avait déclaré le 11 juin 2009 qu'il s'agissait d'une pandémie mondiale<sup>202</sup>. Dans ce contexte, le gouvernement québécois avait songé faire une déclaration d'urgence sanitaire en octobre 2009<sup>203</sup>, mais ne l'a finalement jamais fait.

Il appert donc que la LSP précise suffisamment bien le terme « menace » et remplit même plutôt bien l'exigence scientifique, mais que cette même loi est moins précise quant à la distinction entre une menace « grave » et une menace « simple ». De plus, la qualification de la gravité d'une menace ne repose pas non plus sur un argumentaire scientifique. À ce propos, moins la définition d'une menace dite « grave » est précise et appuyée par un état de fait, plus il sera facile pour un gouvernement de la qualifier ainsi et conséquemment de déclarer un état d'urgence sanitaire dans des cas où cela n'est pas nécessaire. Ceci est d'autant plus apparent, s'il n'est pas tenu de justifier substantiellement une telle déclaration, comme il l'a fait si succinctement dans le contexte de la COVID-19. Il pourrait être pertinent de clarifier le qualificatif « grave » dans la LSP, notamment en y énumérant une liste de facteurs non cumulatifs, pour ainsi diminuer les risques de dérives politiques qui pourraient survenir en une qualification hâtive ou démesurée d'une menace

---

<sup>201</sup> « COVID-19 : les développements du 13 mars », *La Presse* (13 mars 2020), en ligne : <lapresse.ca/covid-19/2020-03-13/covid-19-les-developpements-du-13-mars>.

<sup>202</sup> Margaret Chan, « Grippe A(H1N1): le niveau d'alerte pandémique passe en phase 6 » (11 juin 2009), en ligne : *OMS* <who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1\_pandemic\_phase6\_20090611/fr/>.

<sup>203</sup> Jocelyne Richer, « Québec pourrait décréter l'état d'urgence sanitaire » *La presse* (19 octobre 2009), en ligne : <lapresse.ca/dossiers/la-grippe-a-h1n1/200910/19/01-912804-quebec-pourrait-decreter-letat-durgence-sanitaire.php>; Marie-Eve Couture Ménard, « La Loi sur la santé publique à l'aube de ses quinze ans » dans Mélanie Bourassa Forcier et Anne-Marie Savard dir, *Droit et politiques de la santé*, 1<sup>re</sup> éd, Montréal, LexisNexis Canada, 2014, 563 à la p 597.

comme étant grave. Le flou entourant la qualification du degré de gravité de la menace ne remplit donc pas l'exigence de précision ni celle de la science qui garantirait un caractère plus résilient à ces lois face aux risques de dérives politiques.

### Un sinistre majeur selon la Loi sur la sécurité civile

Dans la LSC, les termes « sinistre mineur » et « sinistre majeur » sont définis à l'art. 2. Un sinistre mineur est « un évènement exceptionnel de même nature qu'un sinistre majeur, mais qui ne porte atteinte qu'à la sécurité d'une ou de quelques personnes »<sup>204</sup>. Un sinistre majeur est défini comme :

[U]n 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<sup>205</sup>

[Nos soulignés]

En utilisant la définition d'un sinistre mineur, nous notons que les sinistres majeurs doivent porter atteinte à un nombre important de personnes, voire à la totalité de la population du Québec.

Au passage, le gouvernement devait identifier par règlement les activités et les biens générateurs de risque de sinistre majeur<sup>206</sup>, ce qu'il n'a jamais fait.

Bref, la LSC définit beaucoup plus précisément ce qu'est un sinistre « majeur » contrairement à la LSP en ce qui concerne une menace « grave ». En revanche, cette situation s'explique peut-être par le caractère grave et rare de ce qui peut être considéré comme un sinistre, comparativement à une menace qui existe plus fréquemment. Il est donc plus difficile de distinguer une menace grave d'une menace simple et d'employer comme seul critère le nombre de personnes affectées par la menace. En effet, en tout temps, des menaces à la santé publique peuvent peser sur le Québec. En revanche, la morbidité d'une menace, sa létalité et le nombre de gens touchés sont, entre autres, des critères qui peuvent influencer l'ampleur de la réponse qui doit être donnée pour faire face

---

<sup>204</sup> *Loi sur la sécurité civile, supra* note 154, art 2, para 2.

<sup>205</sup> *Ibid*, art 2, para 1.

<sup>206</sup> *Ibid*, art 8 al 3.

à une crise. Les pouvoirs de la LSP étant différents, selon l'ampleur de la gravité, il est donc normal que la qualification entre une menace simple et une menace grave soit plus complexe. En revanche, tel que défini dans la LSC, un sinistre est déjà un événement exceptionnel et grave en soi. Lorsque survient un tel événement en sol québécois, la seule question que le législateur semble donc se poser est : « Y a-t-il suffisamment de gens concernés par cet événement pour qu'il vaille la peine que le gouvernement s'en charge et empiète sur les droits de tous ou l'évènement est-il suffisamment localisé pour que des mesures soient mises en place uniquement pour cet endroit? »

Pour sa part, la LMU, par ses critères et sa rédaction employant plusieurs sous-critères, est beaucoup plus précise et laisse beaucoup moins de place à l'arbitraire pour qualifier une situation pouvant tomber sous sa propre définition de sinistre. Le manque de précision dans la LSP quant au caractère grave d'une menace à la santé de la population pourrait ainsi favoriser les dérives politiques. Bien que nous ayons été en mesure de circonscrire certains éléments qui permettraient de déterminer qu'il y a ou non une menace grave, force est d'admettre que le gouvernement possède un large pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'importance d'une crise.

#### ***4. L'objectif de protection de la population***

Tout comme la LMU, la LSP et la LSC comportent toutes deux une balise quant à la finalité de l'état d'urgence, à savoir que la décision de faire une déclaration d'urgence doit être prise uniquement dans le but de « protéger la santé de la population » dans le cas de la LSP<sup>207</sup> et de « protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes » dans le cas de la LSC<sup>208</sup>. Ainsi, ce critère devrait empêcher le gouvernement de déclarer une urgence pour tout motif.

La protection de la « santé de la population » se comprend de manière large si on se rapporte à la définition de la santé donnée par l'OMS, laquelle s'entend de « la capacité physique, psychique et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et d'accomplir les

---

<sup>207</sup> *Loi sur la santé publique*, supra note 20, art 118.

<sup>208</sup> *Loi sur la sécurité civile*, supra note 154, art 88.

rôles qu'elles entendent assumer d'une manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie. »<sup>209</sup>

Ainsi, bien que l'objectif de protection de la population soit une notion large, il demeure qu'une déclaration d'état d'urgence au Québec pourrait être attaquée judiciairement au motif qu'elle n'est pas prise dans le but de protéger la santé de la population. Conséquemment, le gouvernement pourrait être appelé à justifier à tout le moins sommairement la relation entre les effets de la déclaration d'urgence et le bien-être de la population. Sans cette relation, l'état d'urgence ne peut pas être déclaré. Une contestation judiciaire pourrait même forcer le gouvernement à justifier sur une base scientifique les mesures appelées à être mises en place pour protéger la santé de la population. L'objectif de protection de la population rend la LSP et la LSC plus précises en ce qu'il ajoute un critère supplémentaire à respecter pour qualifier un événement comme une menace grave ou un sinistre majeur, permettant ainsi d'atténuer les risques de dérive politique.

En somme, les critères pour déclarer un état d'urgence dans LSP et la LSC respectent moins les exigences de la démocratie, de la science et de la précision. En conséquence, on peut craindre que ces lois protègent moins la population contre les dérives politiques du gouvernement en place que ne le fait la loi fédérale. En revanche, tout comme la LMU, la LSP et la LSC ne protègent pas non plus les citoyens d'une déclaration tardive d'état d'urgence. La décision de faire une telle déclaration demeure très discrétionnaire. En ce sens, il n'est pas surprenant de constater un désir des élus québécois de vouloir revisiter et modifier la *Loi sur la santé publique* à la lumière de son utilisation pendant l'ère de la COVID-19<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> INSPQ, « Référentiel de valeurs pour soutenir l'analyse éthique des actions en santé publique » (2015), en ligne (pdf) : <[https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/2010\\_Referentiel\\_Valeurs\\_Analyse\\_Ethique.pdf](https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/2010_Referentiel_Valeurs_Analyse_Ethique.pdf)> à la p 8 ; Cette valeur rejoint le principe de « justice sociale » énoncé dans Association Canadienne De Santé Publique, « La santé publique : un cadre conceptuel » (mars 2017), en ligne (pdf) : <[https://www.cpha.ca/sites/default/files/uploads/policy/ph-framework/phcf\\_f.pdf](https://www.cpha.ca/sites/default/files/uploads/policy/ph-framework/phcf_f.pdf)> à la p 5.

<sup>210</sup> David Rémillard, « La CAQ n'a pas l'intention de revoir la Loi sur la santé publique » *Radio-Canada* (10 juin 2021), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1800155/loi-sante-publique-urgence-sanitaire-modernisation-christian-dube](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1800155/loi-sante-publique-urgence-sanitaire-modernisation-christian-dube)>.

## CONCLUSION

L'objectif de cet essai était de déterminer si les critères prévus dans la LMU, la LSP et la LSC permettent de prévenir les risques de dérives politiques lorsque vient le temps de décider de déclarer ou non un état d'urgence dans le contexte d'une crise sanitaire. Pour effectuer notre analyse, nous avons posé l'hypothèse qu'une loi dont les critères pour déclarer un état d'urgence seraient précis, interpelleraient la science et assureraient un caractère démocratique serait plus à même de prévenir les risques de dérives politiques.

Notre analyse nous porte à conclure que les critères de la LMU sont plus satisfaisants que ceux de la LSP et de la LSC à prévenir une déclaration trop hâtive, voire abusive, d'un état d'urgence et, en ce sens, pourraient inspirer une éventuelle révision de ces deux lois québécoises. La LMU comporte en effet des critères qui traduisent un niveau de précision élevée, une exigence de motifs fondés sur la science et assurent le respect de la démocratie. Cependant, aucune des trois lois étudiées ne comporte de critères qui permettent d'éviter qu'un gouvernement néglige de déclarer un état d'urgence alors que ce serait nécessaire.

Trouver les critères optimaux pour encadrer la déclaration d'un état d'urgence dans un contexte de crise sanitaire est certainement un exercice ardu. Par exemple, rappelons que la LMU a été critiquée pour sa rigidité la rendant peut-être trop restrictive pour permettre au gouvernement fédéral d'agir efficacement lors d'une crise sanitaire<sup>211</sup>. En ce sens, son excès de précision nuit peut-être même à son utilité lorsqu'une urgence survient. Sur ce point, la LSP a donné toutes les munitions au gouvernement du Québec pour pouvoir agir rapidement et efficacement contre la pandémie de COVID-19, mais les critères moins stricts de la loi exposent potentiellement la population québécoise aux abus d'un gouvernement qui aurait des tendances despotiques. Un juste milieu doit donc être trouvé entre une loi protégeant efficacement ses citoyens des dérives politiques tout en pouvant les protéger tout aussi efficacement des crises sanitaires. Plus il existe de barrières pour invoquer une loi d'urgence, afin d'en dissuader une utilisation malveillante, plus il y aura de risques qu'une crise sanitaire s'empire pouvant causer plus de victimes qu'il n'y en aurait eu, n'eût été une action gouvernementale plus rapide.

---

<sup>211</sup> Flood, *supra* note 140; Attaran, *supra* note 91 cité par Ahmad, *supra* note 91.

Il est d'autant plus difficile de créer une loi d'urgence précise puisque les urgences sanitaires sont souvent imprévisibles quant à leur nature, leur gravité et leur croissance dans la population. Pensons à l'OMS qui a changé sa description d'une pandémie après divers événements pandémiques.

L'une des prémisses de ce texte est qu'une assise scientifique pour déclarer un état d'urgence permet de prévenir les dérivés politiques. Cependant, il importe de noter que lors d'une nouvelle situation d'urgence sanitaire, les connaissances scientifiques que détiennent les dirigeants concernant la menace en cause sont limitées au départ et qu'au fil du temps et des recherches, de nouvelles informations sont rendues disponibles. Les dirigeants ne peuvent donc agir que de manière préventive et une loi d'urgence doit laisser du lest quant à l'importance d'appuyer les décisions gouvernementales sur la science dans ces cas.

En ce qui concerne le principe de précision, le législateur ne peut pas prévoir l'imprévisible. Il peut simplement essayer d'en atténuer les conséquences. Il importe donc qu'une loi soit suffisamment précise pour qu'un état d'urgence ne puisse pas être déclaré en tout temps, mais ne pas devenir non plus un frein la rendant pratiquement jamais invocable et donc par défaut inutile.

Pour ce qui est du principe de démocratie, il nous apparaît qu'une loi aurait avantage à rester souple dans la mesure où il est impossible de sonder la population et d'obtenir un appui unanime sur toutes les actions qu'entend entreprendre le gouvernement dans un contexte d'urgence. En revanche, une telle loi gagnerait à assurer la présence de contrepouvoirs forts et à assurer que la volonté populaire puisse malgré tout être prise en considération d'une manière ou d'une autre dans les décisions gouvernementales.

Une solution envisageable serait donc de rédiger des lois assurant divers critères de forme tels que requérir l'avis d'une autorité scientifique indépendante, comme c'est le cas dans d'autres provinces. Au Québec il serait naturel qu'une telle responsabilité échoie sur les épaules du directeur national de la santé publique. Une autre avenue serait d'impliquer le pouvoir législatif pour pouvoir déclarer une urgence sanitaire, comme c'est le cas dans la loi fédérale. Ces mesures favorisent un respect de la démocratie, la transparence des autorités dirigeantes et des précisions sur la manière de déclarer une urgence sanitaire. En

plus, le tout amène le gouvernement à justifier, notamment scientifiquement, cette décision de déclarer un état d'urgence. Ces solutions ont aussi l'avantage de laisser une certaine souplesse pour agir face aux situations imprévisibles, dangereuses pour la santé de la population. En ce sens, la solution pour baliser les déclarations d'urgence ne réside donc peut-être pas dans un resserrement des critères de fonds, mais par un resserrement des critères processuels.

Au-delà des critères légaux, l'adoption de mesures drastiques en santé publique demande aussi une bonne compréhension de certains phénomènes sociaux qui surviennent en temps de crise. Selon un professeur de l'Université de Münster: « Virologists say there is no glory in prevention; if prevention is successful, people don't see the danger [...] The irony is the less you can feel it, and more successful you are with pandemic measures, the more people say we should stop [those measures] »<sup>212</sup>. À titre d'exemple, nous pouvons penser à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord [OTAN], qui par son efficacité a permis de garantir un environnement relativement paisible en diminuant grandement les menaces visant ses États membres. En conséquence, ces mêmes États membres perdent leur intérêt pour cette alliance puisqu'ils ne perçoivent plus les menaces justement inhibées à cause de l'existence même de l'OTAN<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Tara John et Frederik Pleitgen, « Germany's virus response won plaudits. But protests over vaccines and masks show it's a victim of its own success » *CNN* (5 septembre 2020), en ligne: <[cnn.com/2020/09/05/europe/germany-virus-response-victim-of-own-success-intl/index.html](http://cnn.com/2020/09/05/europe/germany-virus-response-victim-of-own-success-intl/index.html)>.

<sup>213</sup> Peter Viggo Jakobsen et Jens Ringsmose, « Victim of its own success: how NATO's difficulties are caused by the absence of a unifying existential threat » (2018) 16:1 *Journal of Transatlantic studies* 38.

## LÉGISLATION

*Décret 177-2020, (2020) 12A G.O. II, 1101A.*

*Loi concernant des mesures supplémentaires liées à la COVID-19, LC 2020, c 11.*

*Loi constitutionnelle de 1982, art 35 constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.*

*Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (prestations régulières supplémentaires), la Loi sur les prestations canadiennes de relance économique (restriction de l'admissibilité) et une autre loi en réponse à la COVID-19, LC 2021, c 3.*

*Loi no 2 sur les mesures d'urgence visant la COVID-19, LC 2020, c 6.*

*Loi sur des mesures en réponse à la COVID-19, LC 2020, c 12.*

*Loi sur la gestion des urgences, LC 2007, c 15.*

*Loi sur la mise en quarantaine, LC 2005, c 20.*

*Loi sur la protection civile, LRC (1985), c 6 (4<sup>e</sup> supp).*

*Loi sur la protection sanitaire des animaux, RLRQ c P-42.*

*Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ c Q-2.*

*Loi sur la salubrité des aliments, LC 2012, c 24.*

*Loi sur la santé publique, LQ 2001 c 60.*

*Loi sur la santé publique, RLRQ c S-2.2.*

*Règlement d'application de la Loi sur la santé publique, RLRQ c S-2.2, r 1.*

*Loi sur la sécurité civile, LQ 2001 c 76.*

*Loi sur la sécurité civile, RLRQ c S-2.3.*

*Loi sur les aliments et drogues, LRC 1985, c F-27.*

*Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19, LC 2020, c 5.*

*Loi sur les mesures d'urgence, LC 1988, c 29.*

*Loi sur les mesures d'urgences*, LRC 1985, c 22 (4<sup>e</sup> supp).

*Loi sur les produits alimentaire*, RLRQ c P-29.

*Loi sur les règlements*, RLRQ c R-18.1.

Québec, Assemblée Nationale, *Règlement et autres règles de procédure*, 18<sup>e</sup> éd., 2018.

## **PROJETS DE LOI**

PL 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> lég, Québec, 2020 (présentation le 3 juin 2020).

PL 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> légis, Québec, 2020, (Sanctionné le 11 décembre 2020).

PL C-77, *Loi sur les mesures d'urgence*, 2<sup>e</sup> sess, 33<sup>e</sup> parl, 1987 (première lecture le 26 juin 1987).

## **JURISPRUDENCE**

*R c Morelli*, 2010 CSC 8.

*R v Prime Minister*, [2019] UKSC 41 (R.-U.).

## **DOCTRINE : MONOGRAPHIES**

Braly, Jean-Philippe et Yazdan Yazdanpanah, *Les maladies émergentes : Zika, Ébola, chikungunya... Comprendre ces infections et les prévenir au quotidien*, Versailles, France, Éditions Quae, 2016.

Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 8<sup>e</sup> éd, Indianapolis, LibertyClassics, 1982.

Halsbury's Laws of Canada (en ligne), *Crown*, « Constitutional conventions: Status and Structure of the Crown in Canada: Constitutional Status: General » (I.3.(1)) dans HCW-5 (2021).

## DOCTRINE : DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

*Débats de la Chambre des communes*, 33-2, IX (16 novembre 1987).

*Débats de la Chambre des communes*, 33-2, XII, (25 avril 1988).

*Débats de la Chambre des communes*, 39-1, n° 50 (21 septembre 2006).

*Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le Projet de loi C-77*, 33-2, (23 février 1988).

Québec, ministère de la Santé et des Services Sociaux, *Mieux comprendre la loi sur la santé publique - Une synthèse des principales questions soulevées lors de sa présentation, de janvier à juin 2002*, France Filiatrault, novembre 2002.

Réseau pancanadien de santé publique, « Plan d'intervention fédéral-provincial-territorial en matière de santé publique dans les cas d'incidents biologiques » (2018), en ligne (pdf) :  
<[canada.ca/content/dam/phac-aspc/documents/services/emergency-preparedness/public-health-response-plan-biological-events/pub1-fra.pdf](http://canada.ca/content/dam/phac-aspc/documents/services/emergency-preparedness/public-health-response-plan-biological-events/pub1-fra.pdf)>.

Réseau pancanadien de santé publique, « Préparation du Canada en cas de grippe pandémie. Guide de planification pour le secteur de la santé » (2018), en ligne (pdf) :  
<[canada.ca/content/dam/phac-aspc/migration/phac-aspc/cpip-pclcpi/assets/pdf/final\\_main\\_aug\\_fr.pdf](http://canada.ca/content/dam/phac-aspc/migration/phac-aspc/cpip-pclcpi/assets/pdf/final_main_aug_fr.pdf)>.

## DOCTRINE: OUVRAGES COLLECTIFS

Ahmad, Tariq, «Canada » dans Peter Roudik, dir, *Legal response to health emergencies*, Law Library – Library of congress, 40.

Brock, Kathy L., « The Perils of Reduced Parliamentary Scrutiny » dans Warren Mabee, dir, *The impact of COVID-19 on the future of governance in Canada*, Queen's University, Ontario, 9.

Couture Ménard, Marie-Ève et Marie-Claude Prémont, « L'exercice des pouvoirs d'urgence prévus à la Loi sur la santé publique pendant la crise de la COVID-19 », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de la santé*, 485, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2020, 29.

Couture Ménard, Marie-Eve, « La Loi sur la santé publique à l'aube de ses quinze ans » dans Mélanie Bourassa Forcier et Anne-Marie Savard dir, *Droit et politiques de la santé*, 1<sup>re</sup> éd, Montréal, LexisNexis Canada, 2014, 563.

Flood, Colleen M. et Bryan Thomas, « The federal emergencies act: a hollow promise in the face of COVID-19 » dans *Vulnerable*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2020, 105.

McManiman, Denise, « La nouvelle *Loi sur la santé publique* et la protection de la santé de la population » dans *Actes de la XVIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2004, 247.

Piette, Jean, « Le droit de l'environnement en période d'urgence sanitaire », dans S.F.C.B.Q., *Développements récents en droit de l'environnement*, 487, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2020, 217.

Tardi, Gregory, « Accountability to Law through Litigation », dans Warren Mabee, dir, *The impact of COVID-19 on the future of governance in Canada*, Queen's University, Ontario, 75.

Tardi, Gregory, « Parliament: Managing Change during the Pandemic » dans Warren Mabee, dir, *The impact of COVID-19 on the future of governance in Canada*, Queen's University, Ontario, 23.

#### **DOCTRINE: ARTICLES**

Attaran, Amir et Kumanan Wilson, « A legal epidemiological justification for federal authority in public health emergencies» (2007) 52 RD McGill 381.

Bouchard, C. et al., « Augmentation du risque de maladies transmises par les tiques dans le contexte des changements climatiques et environnementaux » (2019) 45 :4 *RMTC* 89.

Carroll, Dennis et al., « Preventing the next pandemic: the power of a global viral surveillance network » (12 mars 2021) 372:485 *The BMJ*, en ligne: <doi.org/10.1136/bmj.n485>.

Davidson, Charles, « The emergencies act» (2020) 44:6 *LawNow* 7.

Dinis-Oliveira, Ricardo Jorge, « COVID-19 research: pandemic versus “paperdemic”, integrity, values and risks of the “speed science” » (2020) 5:2 *Forensic Sciences Research* 174.

Doshi, Peter, « The elusive definition of pandemic influenza » (2011) 89 *Bull World Health Organ* 532.

Fine, Paul, Ken Eames et David L. Heymann, « “Herd immunity” : A rough guide » (2011) 52:7 *Clinical Infectious Diseases* 911.

Griglio, Elena, « Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance » (2020) 8:1-2 *The theory and practice of legislation* 49.

Heath, J. Benton, « Pandemics and Other Health Emergencies » dans Robin Geiß et Nils Melzer (dir), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 585, Part II, ch 32.

Jakobsen, Peter Viggo et Jens Ringsmose, « Victim of its own success: how NATO’s difficulties are caused by the absence of a unifying existential threat » (2018) 16:1 *Journal of Transatlantic studies* 38.

Kelly, Heath, « The classical definition of a pandemic is not elusive » (2011) 89:7 *Bull World Health Organ* 540.

Liu, Ying et al., « The reproductive number of COVID-19 is higher compared to SARS coronavirus » (2020) 27:2 *Journal of Travel Medicine* 1.

Mariner, Wendy K., George J. Annas et Wendy E. Parmet, « Pandemic Preparedness: A Return to the Rule of Law Symposium: Health Law Professors Conference » (2009) 1:2 *Drexel L. Rev.* 341.

Martin, Robert, « Notes on emergency powers in Canada » (2005) 54 *U.N.B.L.J.* 161.

Maxmen, Amy, « Why did the world’s pandemic warning system fail when COVID hit » (2021) 589 *Nature* 499.

Morens, David M., Gregory K. Folkers et Anthony S. Fauci, « What Is a Pandemic? » (2009) 200:7 *The Journal of Infectious Diseases* 1018.

Pozen, David E. et Kim Lane Scheppele, « Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise » (2020) 114:4 *American Journal of International Law* 608.

Prémont, Marie-Claude, Marie-Eve Couture-Ménard et Geneviève Brisson, « L'état d'urgence sanitaire au Québec : un régime de guerre ou de santé publique? » (2021) 55 *RJTUM* 233.

Rankin, Murray, « Dangerous moves: The law responds to the transportation of dangerous goods » (1990) 24:2 *U. Brit. Colum. K. Rev* 191.

Rosenthal, Peter, « The new emergencies at: four time the war measures act » (1991) 20:3 *Manitoba Law Journal* 563.

Sheryl Greene, Linda, « Up Against the Wall: Congressional Retention of the Spending Power in Times of "Emergency" » (2019) 51:2 *Loyola University Chicago Law journal* 431.

Simpson, Brian, « Mass Hysteria, Manufacturing Crisis and the Legal Reconstruction of Acceptable Exercise during a Pandemic » (2020) 43 *Leisures Sciences* 197.

Stacey, Jocelyn, « Vulnerability, Canadian Disaster Law, and The Beast » (2018) 55:4 *Alberta Law Review* 853.

Thomson, Stephen et Eric C. Ip, « COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic » (2020) 7:1 *Journal of Law and the Biosciences* 1.

Tzifakis, Nikolaos, « The Western Balkans during the pandemic: Democracy and rule of law in quarantine? » (2020) 19:2 *European view* 197.

Yang, Kaifeng, « What can COVID-19 tell us about evidence-based management? » (2020) 50 :6-7 *American review of public administration* 706.

Zarocostas, John, « Ebola outbreak declared a PHEIC, world waits for next steps », (2019) 394 *The Lancet* 287.

## **BLOGUES**

Duckett, Laura, « COVID-19: Emergency Legislation in 4 European Countries », (31 mars 2020), en ligne (Blogue): *The Lawyer portal*

<<https://www.thelawyerportal.com/blog/COVID-19-emergency-legislation-in-4-european-countries/>>.

St-Hilaire, Maxime, « Urgence et droit n'ont jamais fait bon ménage, mais la Loi sur la santé publique compte certes d'importants défauts (réponse à Martine Valois) » (15 avril 2020), en ligne (Blogue) : *À qui de droit* <[blogueaquidedroit.ca/2020/04/15/urgence-et-droit-nont-jamais-fait-bon-menage-mais-la-loi-sur-la-sante-publique-compte-certains-dimportants-defauts-reponse-a-martine-valois/](http://blogueaquidedroit.ca/2020/04/15/urgence-et-droit-nont-jamais-fait-bon-menage-mais-la-loi-sur-la-sante-publique-compte-certains-dimportants-defauts-reponse-a-martine-valois/)>.

### **BALADO**

Boulevard du pacifique, « Covid-19 : nouvelles restrictions pour les services religieux » (20 novembre 2020), en ligne (Balado) : *Radio-Canada Ohdio* <<https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/boulevard-du-pacifique/segments/entrevue/210407/fermeture-lieu-culte-eglise-COVID-restriction-sanitaire>>.

### **JOURNAUX**

« Il y a 75 ans : l'internement des Canadiens d'origine japonaise » (25 février 2017), en ligne : *Radio-Canada* <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1018059/internement-canadiens-japonais-colombie-britannique-racisme-discrimination](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1018059/internement-canadiens-japonais-colombie-britannique-racisme-discrimination)>.

« COVID-19 in Asia: A Country-By-Country Guide », *The Diplomat* (14 avril 2020), en ligne: <[thediplomat.com/2020/04/covid-19-in-asia-a-country-by-country-guide/](http://thediplomat.com/2020/04/covid-19-in-asia-a-country-by-country-guide/)>.

« COVID-19 : les développements du 13 mars », *La Presse* (13 mars 2020), en ligne : <[lapresse.ca/covid-19/2020-03-13/covid-19-les-developpements-du-13-mars](http://lapresse.ca/covid-19/2020-03-13/covid-19-les-developpements-du-13-mars)>.

« Note d'information : Le soutien de la Banque mondiale aux interventions contre la dixième épidémie d'Ebola en République démocratique du Congo », *Banque Mondiale* (24 juillet 2019), en ligne : <[banquemonde.org/fr/topic/pandemics/brief/fact-sheet-world-bank-support-to-10th-ebola-outbreak-in-democratic-republic-of-congo](http://banquemonde.org/fr/topic/pandemics/brief/fact-sheet-world-bank-support-to-10th-ebola-outbreak-in-democratic-republic-of-congo)>.

Agence France-Presse, « Covid-19 pandemic will not be the last: WHO chief », *France 24* (26 décembre 2020), en ligne: <[france24.com/en/live-news/20201226-covid-19-pandemic-will-not-be-the-last-who-chief](http://france24.com/en/live-news/20201226-covid-19-pandemic-will-not-be-the-last-who-chief)>.

Austen, Ian, « Canadian leader shuts parliament » *New York Times* (4 décembre 2008), en ligne: <[nytimes.com/2008/12/05/world/americas/05canada.html](https://www.nytimes.com/2008/12/05/world/americas/05canada.html)>.

Bellerose, Patrick, « Projet de loi 61: le gouvernement accusé d'instrumentaliser la crise », *Journal de Montréal* (10 juin 2020), en ligne : <[journaldequebec.com/2020/06/10/projet-de-loi-61-le-gouvernement-recule-sur-les-mesures-controversees](https://journaldequebec.com/2020/06/10/projet-de-loi-61-le-gouvernement-recule-sur-les-mesures-controversees)>.

Boissonneault, Alex, « L'état d'urgence sanitaire au service du gouvernement? », *Radio-Canada* (18 mai 2021), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1794339/negociations-syndicat-pandemie-COVID-19-gouvernement-legault-quebec](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1794339/negociations-syndicat-pandemie-COVID-19-gouvernement-legault-quebec)>.

Cartillier, Jerome et Catherine Triomphe, « Donald Trump déclare l'état d'urgence et promet un soutien de 50 milliards », *La presse* (13 mars 2020), en ligne : <<https://www.lapresse.ca/covid-19/2020-03-13/donald-trump-declare-l-etat-d-urgence-et-promet-un-soutien-de-50-milliards>>.

Chadwick, Lauren, « It's a year since COVID was declared a pandemic. Did WHO act too late? », *Euronews* (11 mars 2021), en ligne : <[euronews.com/2021/03/11/it-s-a-year-since-covid-was-declared-a-pandemic-did-who-act-too-late](https://www.euronews.com/2021/03/11/it-s-a-year-since-covid-was-declared-a-pandemic-did-who-act-too-late)>.

Chouinard, Tommy, « Legault contrevient à l'esprit de la loi, accuse Anglade » *La Presse* (14 avril 2021), en ligne : <[lapresse.ca/covid-19/2021-04-14/urgence-sanitaire/legault-contrevient-a-l-esprit-de-la-loi-accuse-anglade.php](https://www.lapresse.ca/covid-19/2021-04-14/urgence-sanitaire/legault-contrevient-a-l-esprit-de-la-loi-accuse-anglade.php)>.

Cliche, Jean-François, « Et puis, cette COVID? L'état des connaissances sur le virus », *Le Soleil* (2 octobre 2020), en ligne : <[lesoleil.com/actualite/covid-19/et-puis-cette-covid-letat-des-connaissances-sur-le-virus-350301645c707f5320c601a59e8a002f](https://www.lesoleil.com/actualite/covid-19/et-puis-cette-covid-letat-des-connaissances-sur-le-virus-350301645c707f5320c601a59e8a002f)>.

Collman, Ashley, « Trump's new tactic for reelection is blaming governors for the coronavirus response », *Business Insider* (20 avril 2020), en ligne: <[businessinsider.com/trump-coronavirus-blaming-governors-reelection-tactic-2020-4](https://www.businessinsider.com/trump-coronavirus-blaming-governors-reelection-tactic-2020-4)>.

Davies, Kevin, « Blinking red: 25 missed pandemic warning signs » *Genetic engineering & biotechnology news* (17 avril 2020), en ligne: <[genengnews.com/a-lists/blinking-red-25-missed-pandemic-warning-signs/](https://www.genengnews.com/a-lists/blinking-red-25-missed-pandemic-warning-signs/)>.

Deglise, Fabien, « Boris Johnson suspend le parlement britannique » *Le Devoir* (29 août 2019), en ligne : <[ledevoir.com/monde/europe/561529/royaume-uni-boris-johnson-suspend-le-parlement-britannique](http://ledevoir.com/monde/europe/561529/royaume-uni-boris-johnson-suspend-le-parlement-britannique)>.

Dion, Mathieu, « Le projet de loi 61 « ouvre la porte aux malversations », *Radio-Canada* (9 juin 2020), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1710531/quebec-rapport-comite-suivi](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1710531/quebec-rapport-comite-suivi)>.

Friedman, Uri, « We were warned » *The Atlantic* (18 mars 2020), en ligne: <[theatlantic.com/politics/archive/2020/03/pandemic-coronavirus-united-states-trump-cdc/608215/](http://theatlantic.com/politics/archive/2020/03/pandemic-coronavirus-united-states-trump-cdc/608215/)>.

Gerbet, Thomas, « Projet de loi 61 : François Legault accusé de revenir à « l'époque Duplessis », *Radio-Canada* (4 juin 2020), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1709173/environnement-opposition-projet-loi-61-reliance-economie](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1709173/environnement-opposition-projet-loi-61-reliance-economie)>.

Girard, Joëlle, « Des barrages routiers limitent l'accès à huit régions du Québec », *Radio-Canada* (28 mars 2020), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1689260/coronavirus-quebec-bilan-morts-montreal-etat-urgence](http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1689260/coronavirus-quebec-bilan-morts-montreal-etat-urgence)>.

Greene, Alan, « State of emergency: how different countries are invoking extra powers to stop the coronavirus », *The conversation* (30 mars 2020), en ligne: <<https://theconversation.com/state-of-emergency-how-different-countries-are-invoking-extra-powers-to-stop-the-coronavirus-134495>>.

Guly, Christopher, « Is it Time to Invoke the Federal Emergencies Act? », *The Tyee* (27 mars 2020), en ligne: <[thetyee.ca/News/2020/03/27/Time-For-Emergencies-Act/](http://thetyee.ca/News/2020/03/27/Time-For-Emergencies-Act/)>.

John, Tara et Frederik Pleitgen, « Germany's virus response won plaudits. But protests over vaccines and masks show it's a victim of its own success » *CNN* (5 septembre 2020), en ligne: <[cnn.com/2020/09/05/europe/germany-virus-response-victim-of-own-success-intl/index.html](http://cnn.com/2020/09/05/europe/germany-virus-response-victim-of-own-success-intl/index.html)>.

La presse canadienne, « Urgence sanitaire et syndicats du secteur public : Dubé dit s'être « mal exprimé » », *Radio-Canada* (19 mai 2021), en ligne : <[ici.radio](http://ici.radio)>

canada.ca/nouvelle/1794513/etat-urgence-sanitaire-covid-quebec-conventions-collectives-syndicats>.

Labrecque, Annie, « COVID-19: l'OMS déclare l'état de pandémie », *Québec science* (11 mars 2021), en ligne : <<https://www.quebecscience.qc.ca/sante/COVID-19-oms-pandemie/>>.

Lustgarten, Abrahm, « How climate change is contributing to skyrocketing rates of infectious disease » *ProPublica* (7 mai 2020), en ligne: <[propublica.org/article/climate-infectious-diseases](http://propublica.org/article/climate-infectious-diseases)>.

Mackenzie, Debora, « COVID-19: Why won't the WHO officially declare a coronavirus pandemic? », *Newscientist* (11 mars 2020), en ligne: <[www.newscientist.com/article/2235342-COVID-19-why-wont-the-who-officially-declare-a-coronavirus-pandemic/](http://www.newscientist.com/article/2235342-COVID-19-why-wont-the-who-officially-declare-a-coronavirus-pandemic/)>.

Mangan, Dan, « Trump blames China for coronavirus pandemic: 'The world is paying a very big price for what they did' », *CNBC* (19 mars 2020), en ligne: <[www.cnbc.com/2020/03/19/coronavirus-outbreak-trump-blames-china-for-virus-again.html](http://www.cnbc.com/2020/03/19/coronavirus-outbreak-trump-blames-china-for-virus-again.html)>.

Marantz-Henig, Robin, « Experts warned of a pandemic decades ago. Why weren't we ready? » *National geographic* (8 avril 2020), en ligne: <[nationalgeographic.com/science/article/experts-warned-pandemic-decades-ago-why-not-ready-for-coronavirus](http://nationalgeographic.com/science/article/experts-warned-pandemic-decades-ago-why-not-ready-for-coronavirus)>.

Mâsse, Benoît, « Ralentir la propagation de la COVID-19 », *Options politiques* (17 mars 2020), en ligne : <[policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2020/ralentir-la-propagation-de-la-covid-19/](http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2020/ralentir-la-propagation-de-la-covid-19/)>.

Mazereeuw, Peter, « Ottawa should trigger Emergencies Act amid COVID-19 crisis, says retired general and former Liberal Andrew Leslie », *The Hill Times* (2020), en ligne: <[hilltimes.com/2020/03/26/ottawa-should-trigger-emergencies-act-amid-covid-19-crisis-says-retired-general-and-former-liberal-andrew-leslie/241166](http://hilltimes.com/2020/03/26/ottawa-should-trigger-emergencies-act-amid-covid-19-crisis-says-retired-general-and-former-liberal-andrew-leslie/241166)>.

Neuman, Scott, « In U.N. Speech, Trump Blasts China And WHO, Blaming Them For Spread Of COVID-19 », *NPR* (22 septembre 2020), en ligne: <[npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/09/22/915630892/in-u-n-speech-trump-blasts-china-and-who-blaming-them-for-spread-of-covid-19](https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/09/22/915630892/in-u-n-speech-trump-blasts-china-and-who-blaming-them-for-spread-of-covid-19)>.

Ouellette-Vézina, Henri, « Le PQ réclame un débat à l'Assemblée nationale » *Le Devoir* (12 août 2021), en ligne : <[lapresse.ca/covid-19/2021-08-12/passeport-sanitaire/le-pq-reclame-un-debat-a-l-assemblee-nationale.php](https://www.lapresse.ca/covid-19/2021-08-12/passeport-sanitaire/le-pq-reclame-un-debat-a-l-assemblee-nationale.php)>.

Palmer, Randall et David Ljunggren, « Canadian PM wins suspension of Parliament » *Reuters* (4 décembre 2008), en ligne: <[reuters.com/article/us-politics-canada-idUSTRE4B34BC20081204](https://www.reuters.com/article/us-politics-canada-idUSTRE4B34BC20081204)>.

Pelletier, Francine, « La science d'abord ? », *Le devoir* (2020), en ligne : <[ledevoir.com/opinion/chroniques/581727/la-science-d-abord](https://ledevoir.com/opinion/chroniques/581727/la-science-d-abord)>.

Plante, Caroline, « Anglade critique la gestion opaque de la pandémie par Québec », *Le Devoir* (4 février 2021), en ligne : <[ledevoir.com/politique/quebec/594597/anglade-critique-la-gestion-opaque-de-la-pandemie-par-legault](https://ledevoir.com/politique/quebec/594597/anglade-critique-la-gestion-opaque-de-la-pandemie-par-legault)>.

Rémillard, David, « La CAQ n'a pas l'intention de revoir la Loi sur la santé publique » *Radio-Canada* (10 juin 2021), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1800155/loi-sante-publique-urgence-sanitaire-modernisation-christian-dube](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1800155/loi-sante-publique-urgence-sanitaire-modernisation-christian-dube)>.

Rémillard, David, « Un an de gouvernance par décret : « une faille gigantesque » dans la loi », *Radio-Canada* (3 avril 2021), en ligne : <[ici.radio-canada.ca/nouvelle/1782015/gouvernance-decret-quebec-covid19-etat-urgence-sanitaire-droit](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1782015/gouvernance-decret-quebec-covid19-etat-urgence-sanitaire-droit)>.

Richer, Jocelyne, « Québec pourrait décréter l'état d'urgence sanitaire » *La presse* (19 octobre 2009), en ligne : <[lapresse.ca/dossiers/la-grippe-a-h1n1/200910/19/01-912804-quebec-pourrait-decreter-letat-durgence-sanitaire.php](https://www.lapresse.ca/dossiers/la-grippe-a-h1n1/200910/19/01-912804-quebec-pourrait-decreter-letat-durgence-sanitaire.php)>.

Saint-Martin, Denis, « La gouvernance technocratique de la pandémie », *Le Devoir* (23 mai 2020), en ligne : <[ledevoir.com/opinion/idees/579483/la-gouvernance-technocratique-de-la-pandemie](https://ledevoir.com/opinion/idees/579483/la-gouvernance-technocratique-de-la-pandemie)>.

Spinney, Laura, « Why did the World Health Organisation wait so long to declare coronavirus a pandemic », *NewStatesman* (12 mars 2020), en ligne: <[newstatesman.com/science-tech/2020/03/why-did-world-health-organisation-wait-so-long-declare-coronavirus-pandemic](http://newstatesman.com/science-tech/2020/03/why-did-world-health-organisation-wait-so-long-declare-coronavirus-pandemic)>.

St-Pierre, Guillaume et Anne-Sophie Poiré, « Ottawa imposera des tests aux voyageurs », *Journal de Montréal* (30 décembre 2020), en ligne :<[journaldemontreal.com/2020/12/30/covid-19--les-voyageurs-devront-presenter-des-tests-negatifs](http://journaldemontreal.com/2020/12/30/covid-19--les-voyageurs-devront-presenter-des-tests-negatifs)>.

Suárez, Juliana, « Coronavirus: state of emergency in Latin America », *LatinAmerican Post* (21 mars 2020), en ligne: <<https://latinamericanpost.com/32442-coronavirus-state-of-emergency-in-latin-america>>.

Tasker, John Paul, « The 'measure of last resort': What is the Emergencies Act and what does it do? », *CBC* (23 mars 2020), en ligne: <[cbc.ca/news/politics/trudeau-emergencies-act-premier-1.5507205](http://cbc.ca/news/politics/trudeau-emergencies-act-premier-1.5507205)>.

Taylor, Adam et Jennifer Hassan, « Why britain's parliament will be in absolute frenzy this week » *Washington Post* (3 septembre 2019), en ligne : <[washingtonpost.com/world/2019/08/28/what-boris-johnsons-move-suspend-parliament-actually-means-brexite/](http://washingtonpost.com/world/2019/08/28/what-boris-johnsons-move-suspend-parliament-actually-means-brexite/)>.

Trussart, Antoine, « Résumé des nouvelles mesures », *La presse* (6 janvier 2021), en ligne : <[lapresse.ca/covid-19/2021-01-06/covid-19-au-quebec/resume-des-nouvelles-mesures.php](http://lapresse.ca/covid-19/2021-01-06/covid-19-au-quebec/resume-des-nouvelles-mesures.php)>.

Valois, Martine, « Droit et urgence ne font pas bon ménage » *La Presse* (14 avril 2020), en ligne :<[lapresse.ca/debats/opinions/2020-04-14/droit-et-urgence-ne-font-pas-bon-menage](http://lapresse.ca/debats/opinions/2020-04-14/droit-et-urgence-ne-font-pas-bon-menage)>.

Zimmer, Katarina, « Why R0 is problematic for predicting COVID-19 spread », *The scientist* (13 juillet 2020), en ligne: <[the-scientist.com/features/why-r0-is-problematic-for-predicting-covid-19-spread-67690](http://the-scientist.com/features/why-r0-is-problematic-for-predicting-covid-19-spread-67690)>.

## AUTRES DOCUMENTS

« 5 reasons why pandemics like COVID-19 are becoming more likely » (28 avril 2020), en ligne: *GAVI Alliance* <[gavi.org/vaccineswork/5-reasons-why-pandemics-like-covid-19-are-becoming-more-likely](https://gavi.org/vaccineswork/5-reasons-why-pandemics-like-covid-19-are-becoming-more-likely)>.

« A timeline of COVID-19 Developments in 2020» (1<sup>er</sup> janvier 2021), en ligne : *AJMC* <[ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020](https://ajmc.com/view/a-timeline-of-covid19-developments-in-2020)>.

« African Government Responses to COVID-19 » (dernière consultation le 8 novembre 2021), en ligne : *International center for not-for-profit law* <<https://www.icnl.org/post/analysis/african-government-response-to-covid-19>>.

« Coronavirus State Actions » (31 juillet 2020), en ligne : *National governors association* <<https://www.nga.org/coronavirus-state-actions-all/>>.

« COVID-19 information continues to evolve : what's new and what has changed?» (26 août 2020), en ligne : *UC Davis Health* <[health.ucdavis.edu/health-news/newsroom/covid-19-information-continues-to-evolve-whats-new-and-what-has-changed/2020/08](https://health.ucdavis.edu/health-news/newsroom/covid-19-information-continues-to-evolve-whats-new-and-what-has-changed/2020/08)>.

Agence de la santé publique du Canada, « À propos de la maladie à coronavirus (COVID-19) » (dernière modification le 29 juin 2020), en ligne : <[canada.ca/fr/sante-publique/services/publications/maladies-et-affections/a-propos-maladie-coronavirus-covid-19.html](https://canada.ca/fr/sante-publique/services/publications/maladies-et-affections/a-propos-maladie-coronavirus-covid-19.html)>.

Agence de la santé publique du Canada, « Maladie à coronavirus (COVID-19) : Mise à jour sur l'écllosion » (dernière mise-à-jour le 5 novembre 2021), en ligne : *Canada* <<https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/maladies/2019-nouveau-coronavirus.html>>.

Association Canadienne De Santé Publique, « La santé publique : un cadre conceptuel » (mars 2017), en ligne (pdf) : <[https://www.cpha.ca/sites/default/files/uploads/policy/ph-framework/phcf\\_f.pdf](https://www.cpha.ca/sites/default/files/uploads/policy/ph-framework/phcf_f.pdf)>.

Bailey, Patricia G., « Les pandémies au Canada » (24 septembre 2021), en ligne : L'encyclopédie canadienne <[thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/pandemie](https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/pandemie)>.

Bar-Siman-Tov, Ittai, « Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic - A Comparative Overview », (2020), en ligne: (pdf) <<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3566948>>.

Block, Eric S., Adam Goldenberg et Grace Waschuk, « COVID-19: Can they do that? Part VIII: Using emergency powers to close businesses » (27 mars 2020), en ligne: McCarthy Tétrault <[mccarthy.ca/en/insights/articles/covid-19-can-they-do-part-viii-using-emergency-powers-close-businesses](https://mccarthy.ca/en/insights/articles/covid-19-can-they-do-part-viii-using-emergency-powers-close-businesses)>.

Block, Eric S. et al., « COVID-19: Can they do that? Part VII: Québec's Public Health Act and Civil Protection Act » (21 mars 2020), en ligne: *McCarthy Tétrault* <<https://www.mccarthy.ca/en/insights/articles/covid-19-can-they-do-part-vii-quebecs-public-health-act-and-civil-protection-act>>.

Carter, Rose M. et Dina I. Awad, « The use of extraordinary government powers to protect public health in light of COVID-19 in Canada » (26 mars 2020), en ligne: Dentons <<https://www.dentons.com/en/insights/alerts/2020/march/26/the-use-of-extraordinary-government-powers>>.

Chan, Margaret, « Grippe A(H1N1): le niveau d'alerte pandémique passe en phase 6 » (11 juin 2009), en ligne : *OMS* <[who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1\\_pandemic\\_phase6\\_20090611/fr/](http://who.int/mediacentre/news/statements/2009/h1n1_pandemic_phase6_20090611/fr/)>.

Cheibub, Jose Antonio, Ji Yeon Jean Hong et Adam Przeworski, « Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic » (9 juillet 2020), en ligne (pdf): <<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645410>>.

Choudhry, Sujit, « COVID-19 & the canadian constitution » (10 juin 2020), en ligne: <*CanLII Connects* <[canliiconnects.org/en/commentaries/71478](https://canliiconnects.org/en/commentaries/71478)>.

INSPQ, « La gestion des risques en santé publique au Québec : Cadre de référence » (24 février 2016), en ligne (pdf) : <[inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2106\\_gestion\\_risques\\_sante\\_publique.pdf](https://inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2106_gestion_risques_sante_publique.pdf)>.

INSPQ, « Référentiel de valeurs pour soutenir l'analyse éthique des actions en santé publique » (2015), en ligne (pdf) :

<[https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/2010\\_Referentiel\\_Valeurs\\_Analyse\\_Ethique.pdf](https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/2010_Referentiel_Valeurs_Analyse_Ethique.pdf)>.

Ligue des droits et libertés, « Déclaration – Il faut mettre fin à l'état d'urgence au Québec » (26 mai 2021), en ligne : <[liguedesdroits.ca/declaration-fin-etat-urgence-quebec/#organisations-signataires](http://liguedesdroits.ca/declaration-fin-etat-urgence-quebec/#organisations-signataires)>.

Mâsse, Benoît, « Le « R0 » de la pandémie », (20 mars 2020), en ligne : *UDEM nouvelle* <[nouvelles.umontreal.ca/article/2020/03/20/le-r0-de-la-pandemie/](http://nouvelles.umontreal.ca/article/2020/03/20/le-r0-de-la-pandemie/)>.

Organisation mondiale de la Santé, « Coronavirus disease (COVID-19): Herd immunity, lockdowns and COVID-19 » (31 décembre 2020), en ligne: <<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/herd-immunity-lockdowns-and-covid-19>>.

Organisation mondiale de la Santé, « COVID-19 – Chronologie de l'action de l'OMS » (27 avril 2020), en ligne : <<https://www.who.int/fr/news/item/27-04-2020-who-timeline--COVID-19>>.

Organisation mondiale de la Santé, « Qu'est-ce qu'une pandémie » (24 février 2010), en ligne :

<[https://web.archive.org/web/20200714010731/https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/fr/](https://web.archive.org/web/20200714010731/https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/fr/)>.

Organisation mondiale de la Santé, « WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard » (dernière modification le 8 novembre 2021), en ligne : <https://covid19.who.int/>.

République française, « État d'urgence sanitaire : entrée en vigueur à partir du samedi 17 octobre 2020 » (Dernière modification le 16 octobre 2020), en ligne : *Vie publique* <<https://www.vie-publique.fr/en-bref/276698-etat-durgence-sanitaire-partir-du-samedi-17-octobre-2020>>.

Rossmann, Jeremy, « Can herd immunity really protect us from coronavirus? » (14 mars 2020), en ligne: *World Economic Forum* <<https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-can-herd-immunity-really-protect-us>>.

Smith, Denis et al., « Loi sur les mesures d'urgence » (18 mars 2020), en ligne : *L'encyclopédie canadienne* <[thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/loi-sur-les-mesures-durgence](http://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/loi-sur-les-mesures-durgence)>.

Statistique Canada, « Le Quotidien : Estimations de la population du Canada, deuxième trimestre de 2021 » (Dernière modification le 29 septembre 2021), en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210929/dq210929c-fra.htm?HPA=1&indid=4098-1&indgeo=0>>.

Sturino, Franc, « Italo-Canadiens » (23 mai 2019), en ligne : *L'encyclopédie canadienne* <[thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/italo-canadiens](http://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/italo-canadiens)>.

Whiting, Kate, « Coronavirus isn't an outlier, it's part of our interconnected viral age » (4 mars 2020), en ligne: *World economic forum* <[weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-global-epidemics-health-pandemic-covid-19/](https://www.weforum.org/agenda/2020/03/coronavirus-global-epidemics-health-pandemic-covid-19/)>.