



# DES POUVOIRS SPÉCIAUX LORS D'UNE URGENCE SANITAIRE

Une famille regardant la conférence de presse journalière du premier ministre François Legault accompagné du docteur Horacio Arruda et de la ministre de la Santé et des Services sociaux Danielle McCann. Photo : Shutterstock.com et LCN (TVA.ca).

PAR YVAN LÉPINE

Le 13 mars 2020, [le gouvernement du Québec déclarait l'état d'urgence sanitaire](#) sur son territoire par le décret portant le numéro 177 2020. Celui-ci, s'appuyant sur la Loi sur la santé publique, faisait suite à une déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), deux jours plus tôt, estimant que la « COVID-19 », une nouvelle maladie apparue en Chine à la fin de l'année 2019 (au Québec à la fin du mois de février) pouvait être qualifiée de « pandémie ». [L'état d'urgence local a ensuite été déclaré pour le territoire de l'agglomération de Montréal](#), le 27 mars.

Vous avez suivi? Pour mieux comprendre la réponse à la crise de la COVID-19, Agora Forum a effectué des recherches dans l'information et les documents accessibles en ligne afin d'en extraire des éléments susceptibles de nous renseigner, sans aucune prétention juridique<sup>1</sup> ni d'exhaustivité.

D'abord, il est intéressant de différencier certains termes. Le *Grand Dictionnaire terminologique* (GDT) de l'Office québécois de la langue française donne comme [définition d'une écloserie](#) la « survenue de nombreux cas d'une maladie transmissible, endémique ou non, qui sont passés à travers le filet des mesures routinières de contrôle sanitaire, et qui sont très localisés dans quelques foyers d'infection initiaux », ajoutant que « l'éclosion peut marquer le début d'une épidémie, quand les services sanitaires ne réussissent pas à éradiquer la maladie et à la contenir dans ces premiers foyers d'infection ». Toujours selon le GDT, on peut parler d'une [pandémie](#) en présence d'une « épidémie qui se propage sur un continent, un hémisphère ou dans le monde entier, le plus souvent à grande échelle ».

Il est bon aussi de se rappeler que le gouvernement fédéral peut déclarer un état d'urgence en vertu de sa [Loi sur les mesures d'urgence](#), tant sur l'ensemble



Photo : Shutterstock.com

<sup>1</sup> Le lecteur est invité à se référer aux textes de loi en vigueur et à agir en conséquence.

du territoire canadien que dans une « zone touchée ». Au moment de publier ce texte, il n'y avait cependant pas eu recours. Selon [le magazine L'actualité](#), « compte tenu des limites structurales du fédéralisme canadien, le recours à la Loi sur les mesures d'urgence pourrait entraîner des conflits entre les gouvernements provinciaux et fédéral ».

## LA LOI SUR LA SANTÉ PUBLIQUE

Au Québec, c'est en se référant à sa [Loi sur la santé publique](#) que le gouvernement a décrété un « état d'urgence sanitaire ». C'est l'article 118 de la Loi qui balise cette déclaration et introduit les dispositions qui en découlent : « 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. »

Cet article 123 précise que « le gouvernement ou le ministre, s'il a été habilité, peut, sans délai et sans formalité, pour protéger la santé de la population », notamment :

- « ordonner la vaccination obligatoire de toute la population ou d'une certaine partie de celle-ci contre la variole ou contre une autre maladie contagieuse menaçant gravement la santé de la population [...]»;
- « ordonner la fermeture des établissements d'enseignement ou de tout autre lieu de rassemblement»;
- « interdire l'accès à tout ou partie du territoire concerné ou n'en permettre l'accès qu'à certaines personnes et qu'à certaines conditions, ou ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, pour le temps nécessaire, l'évacuation des personnes de tout ou partie du territoire ou leur confinement et veiller, si les personnes touchées n'ont pas d'autres ressources, à leur hébergement, leur ravitaillement et leur habillement ainsi qu'à leur sécurité»;
- « ordonner la construction de tout ouvrage ou la mise en place d'installations à des fins sanitaires ou de dispensation de services de santé et de services sociaux»;
- « requérir l'aide de tout ministère ou organisme en mesure d'assister les effectifs déployés»;
- « faire les dépenses et conclure les contrats qu'il juge nécessaires. »

L'article suivant indique que « pendant un état d'urgence sanitaire, le ministre agit avec l'assistance du directeur national de santé publique et les ordres ou directives donnés par le directeur national de santé publique doivent être exécutés de la même manière que ceux du ministre ».

En se basant sur les pouvoirs conférés par la Loi et par le renouvellement de l'état d'urgence sanitaire (la Loi prévoit que celui-ci vaut pour des « périodes maximales de 10 jours ou, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, pour des périodes maximales de 30 jours »), le gouvernement a pu, par une cinquantaine de [décrets et d'arrêtés de la ministre de la Santé et des Services sociaux](#), ordonner différentes mesures, dont la suspension d'activités jugées non essentielles, l'interdiction de certains rassemblements, des restrictions aux déplacements entre des régions, etc.

Suivant la Loi, le décret du 13 mars a ainsi été renouvelé le 20 mars, le 29 mars et ainsi de suite en respectant les délais prescrits.

Et quand cessent ces pouvoirs spéciaux? Selon la Loi, « le gouvernement peut mettre fin à l'état d'urgence sanitaire dès qu'il estime que celui-ci n'est plus nécessaire ».

## LA LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE

La déclaration de l'état d'urgence local est décrite dans le chapitre IV de la Loi sur la sécurité civile, qui porte sur les autorités locales et régionales : « une municipalité locale peut déclarer l'état d'urgence, dans tout ou partie de son territoire, lorsqu'un sinistre majeur, réel ou imminent, exige, pour protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes, une action immédiate qu'elle estime ne pas pouvoir réaliser adéquatement dans le cadre de ses règles de fonctionnement habituelles ou dans le cadre d'un plan de sécurité civile applicable. » Par ailleurs, le chapitre VII de cette même loi ajoute que « le gouvernement peut déclarer l'état d'urgence national, dans tout ou partie du territoire québécois », pouvoir qu'il a décidé de ne pas exercer.



Photo : Shutterstock.com

« Le gouvernement peut mettre fin à l'état d'urgence sanitaire dès qu'il estime que celui-ci n'est plus nécessaire. »



Un des parcs de la ville de Montréal pendant la pandémie.  
Photo : Shutterstock.com

Tout comme l'état d'urgence sanitaire, l'état d'urgence local peut être prolongé : « L'état d'urgence déclaré par le conseil municipal vaut pour une période maximale de cinq jours à l'expiration de laquelle il peut être renouvelé, sur autorisation du ministre, pour d'autres périodes maximales de cinq jours. » Une précision est ensuite apportée : « Si le conseil ne peut se réunir en temps utile, le maire ou, en cas d'absence ou d'empêchement, le maire suppléant peut déclarer l'état d'urgence pour une période maximale de 48 heures. » À la suite de la déclaration du 27 mars, le Conseil d'agglomération de Montréal a ainsi prolongé l'état d'urgence local le 29 mars, puis le 3 avril, et ainsi de suite.

Les pouvoirs conférés à « la municipalité ou toute personne habilitée à agir en son nom en vertu de la déclaration d'état d'urgence », suivant certaines conditions et dans le but de « protéger la vie, la santé ou l'intégrité des personnes », sont les suivants :

- « contrôler l'accès aux voies de circulation ou au territoire concerné ou les soumettre à des règles particulières;
- « accorder, pour le temps qu'elle juge nécessaire à l'exécution rapide et efficace des mesures d'intervention, des autorisations ou dérogations dans les domaines qui relèvent de la compétence de la municipalité;
- « ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, l'évacuation

des personnes de tout ou partie du territoire concerné qu'elle détermine ou, sur avis de l'autorité responsable de la protection de la santé publique, leur confinement et veiller, si celles-ci n'ont pas d'autres ressources, à leur hébergement, leur ravitaillement et leur habillement ainsi qu'à leur sécurité;

- « requérir l'aide de tout citoyen en mesure d'assister les effectifs déployés;
- « réquisitionner dans son territoire les moyens de secours et lieux d'hébergement privés nécessaires autres que ceux requis pour la mise en œuvre d'un plan de sécurité civile [...];
- « faire les dépenses et conclure les contrats qu'elle juge nécessaires. »

Au Québec, diverses autres lois balisent les droits et les devoirs en temps de pandémie, dont celles sur la [santé et la sécurité du travail](#), sur [les cités et villes](#) et sur [la police](#), auxquelles s'ajoute notamment le [Code du travail](#).

Par exemple, [le guide web Préparer la réponse aux sinistres du ministère de la Sécurité publique \(section 8\)](#) mentionne que « la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit, à son article 12, que les personnes qui assistent bénévolement les effectifs déployés sur les lieux lors d'un événement visé à la Loi sur la sécurité civile ou lors d'un état d'urgence peuvent être protégées par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) au même titre que les travailleurs rémunérés ».

Le même guide rappelle aussi les pouvoirs d'exception prévus à l'article 573.2 de la Loi sur les cités et villes : « Dans un cas de force majeure de nature à mettre en danger la vie ou la santé de la population ou à détériorer sérieusement les équipements municipaux, le maire peut décréter toute dépense qu'il juge nécessaire et octroyer tout contrat nécessaire pour remédier à la situation. Dans ce cas, le maire doit faire un rapport motivé au conseil dès la première assemblée qui suit. Cependant, si la municipalité est dotée d'un comité exécutif et si ce comité siège avant la première séance du conseil qui suit, le maire fait un rapport motivé à ce comité. Le rapport du maire est alors déposé au conseil dès la première séance qui suit. »