

## LE CANADA ET LA COVID-19 : DES ENJEUX MAJEURS DE DROIT PUBLIC\*

Dave Guénette\*\*

Félix Mathieu\*\*\*

### Sommaire

#### Introduction

- 1 Les principales mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la pandémie
  - 1.1 Le gouvernement du Québec et les mesures sanitaires
  - 1.2 La situation dans les autres provinces
  - 1.3 Le gouvernement fédéral et les mesures principalement financières et fiscales
- 2 Les fondements juridiques des mesures adoptées par les différents gouvernements
- 3 L'implication propre à chaque ordre de gouvernement et les enjeux fédératifs
- 4 Les débats entourant l'adoption des mesures de lutte à la COVID-19
- 5 Sources juridiques pertinentes
  - 5.1 Législation fédérale
  - 5.2 Législation provinciale
  - 5.3 Liste de décrets et d'arrêtés ministériels fédéraux et québécois

---

\* Texte reçu le 05.08.2020. Le présent article consiste en une version synthétique et écourtée de « Le Canada face à ses principes constitutionnels sous-jacents en temps de crise : regards sur la gestion de la COVID-19 », à paraître dans le numéro de juin 2021 de la revue *Les Cahiers de droit* (Université Laval).

\*\* Chercheur postdoctoral à l'Université McGill.

\*\*\* Chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (Université du Québec à Montréal).

**Citation recommandée:** Guénette, Dave, et Mathieu, Félix. (2020). Le Canada et la COVID-19 : des enjeux majeurs de droit public. *Revista Catalana de Dret Públic*, (numéro especial), 225-233. <https://www.doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3548>.

## Introduction

Le Canada est généralement reconnu comme un État où des principes constitutionnels fondamentaux tels que le fédéralisme, la démocratie et l'État de droit sont bien respectés. Ces derniers sont d'ailleurs parmi les quatre principes sous-jacents de la Constitution canadienne que la Cour suprême a identifiée, en 1998, dans son important *Renvoi relatif à la sécession du Québec*.<sup>1</sup> Or, en temps de crise, il peut arriver que certaines normes juridiques qui encadrent une société, et les idéaux qui la guident, soient court-circuités pour répondre à des impératifs plus pressants.<sup>2</sup>

La crise de la COVID-19 fait bien ressortir cette réalité, de même que les défis majeurs qu'elle présente pour les différents gouvernements un peu partout à travers le monde. Parmi les principaux enjeux auxquels font face les systèmes politiques démocratiques et fédéraux, en lien avec la pandémie qui découle du virus SARS-CoV-2, on note la préservation de la séparation des pouvoirs et le respect des libertés individuelles, la coordination et la transparence dans les relations intergouvernementales, la relance économique et les plans de (dé)confinement, etc. À cet égard, le Canada ne fait pas exception.

Néanmoins, lorsque l'on observe attentivement la situation, on constate que les impacts de la COVID-19 se font ressentir bien différemment d'une province canadienne à l'autre. Par exemple, en date du 5 août 2020, le Nouveau-Brunswick – qui compte une population d'environ 780 000 habitants – n'a recensé que 174 cas confirmés de COVID-19, et seulement deux de ceux-ci en sont décédés.<sup>3</sup> Cela en fait l'une des provinces canadiennes les moins touchées. Par contraste, son voisin immédiat, le Québec, qui fait état d'une population de 8,5 millions d'habitants, est la province où la pandémie a frappé le plus durement. Avec un total de précisément 60 000 cas confirmés, et où 5 687 personnes en sont décédées,<sup>4</sup> le Québec compte pour plus de la moitié des cas confirmés et des décès liés à la COVID-19 au Canada, et ce, même s'il en représente un peu moins du quart de la population.<sup>5</sup>

Sans chercher à expliquer les raisons pour lesquelles le Québec a été affecté plus durement qu'ailleurs au pays par la COVID-19,<sup>6</sup> il importe tout de même d'en tenir compte si l'on veut bien comprendre la gestion de la pandémie au sein de la fédération canadienne. Cette donnée est d'autant plus importante que les provinces occupent une place fondamentale dans le réseau de gouvernance qui se déploie pour faire face à une crise sanitaire. En effet, le fédéralisme canadien prend forme de telle sorte que ce sont les provinces qui sont compétentes pour mettre en place la vaste majorité des mesures sanitaires et épidémiologiques nécessaires pour lutter contre la COVID-19. Comme l'écrivent Charles Breton et Mohy-Dean Tabbara, « la pandémie de la COVID-19 a rendu très évidente la répartition des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les demandes initiales pour que le gouvernement fédéral intervienne par l'entremise de la *Loi sur les mesures d'urgence* se sont vite estompées, lorsqu'il est devenu clair que la plupart des mesures nécessaires pour contrer la crise COVID-19 étaient du ressort des provinces ».<sup>7</sup>

En ce sens, pour bien saisir la mise en place des mesures que la COVID-19 a rendues nécessaires, il importe de tenir compte, simultanément mais distinctement, des actions entreprises par les gouvernements provinciaux et par le gouvernement fédéral. C'est ce que nous ferons ici, d'abord en traitant des principales mesures prises

---

1 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217. Pour un compte rendu détaillé de ce renvoi et des principes qui y sont discutés, voir Dave Guénette et Félix Mathieu, « Le Renvoi relatif à la sécession du Québec, 20 ans plus tard : fédéralisme, démocratie, constitutionnalisme et protection des minorités », dans Félix Mathieu et Dave Guénette (dir.), *Ré-imaginer le Canada – Vers un État multinational?*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. *Diversité et démocratie*, 2019, p. 3.

2 Voir, par exemple, Louis-Philippe Lampron, « [Les droits en temps de crise](#) », 1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> parties, *Contact*, 15 et 24 avril 2020.

3 *Radio-Canada*, « [Évolution de la COVID-19](#) ».

4 *Id.*

5 Statistique Canada, [Estimations de la population, trimestrielles](#).

6 Voir notamment Philippe Mercure, « [Pourquoi le Québec est-il frappé plus fort que les autres provinces?](#) », *La Presse*, 16 avril 2020; Fabien Deglise, « [Pourquoi la COVID-19 frappe-t-elle plus le Québec?](#) », *Le Devoir*, 30 avril 2020.

7 Charles Breton et Mohy-Dean Tabbara, « [How the Provinces Compare in their COVID-19 Responses](#) », *Policy Options Politiques*, 22 avril 2020 (notre traduction).

par les pouvoirs publics pour faire face à la pandémie de SARS-CoV-2 (1), pour ensuite aborder les fondements juridiques des mesures adoptées (2). Nous discuterons ensuite précisément de l'implication propre à chaque ordre de gouvernement, de même que des enjeux relatifs au fédéralisme canadien que la pandémie a mis en évidence (3), pour enfin conclure brièvement en discutant des débats publics et juridiques concernant l'adoption des mesures visant à lutter contre la COVID-19 (4).

## 1 Les principales mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la pandémie

De manière à offrir le portrait le plus complet possible des actions posées par les divers gouvernements, tout en abordant celles-ci en détail, nous procéderons en trois temps. Il sera d'abord question des mesures relatives à la santé publique adoptées par le gouvernement du Québec (1.1), après quoi nous comparerons brièvement celles-ci avec la situation en place dans les autres provinces canadiennes (1.2). Nous traiterons, en outre, des mesures prises par le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne la fermeture des frontières et les programmes d'aide aux travailleurs et entreprises affectés par la pandémie (1.3).

### 1.1 Le gouvernement du Québec et les mesures sanitaires

Le gouvernement en place au Québec, dirigé par le premier ministre François Legault, a déclaré l'état d'urgence sanitaire le 13 mars 2020. En effet, dans son *Décret n° 177-2020*, celui-ci mentionne d'abord que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a qualifié la COVID-19 de « pandémie » quelques jours plus tôt, après quoi il déclare formellement l'état d'urgence sanitaire « dans tout le territoire québécois », et ce, « pour une période de 10 jours ». Entre autres, cette déclaration d'urgence sanitaire a permis au gouvernement du Québec :

- d'ordonner la suspension des services dans tous les établissements d'enseignement;
- d'ordonner la suspension des services, sauf exception, dans les garderies et les services de garde en milieu familial;
- d'ordonner l'interdiction des rassemblements intérieurs de plus de 250 personnes;
- de permettre à la ministre de la Santé et des Services sociaux de faire les dépenses qu'elle juge nécessaires et de conclure les contrats nécessaires pour protéger la santé de la population.

Depuis, l'état d'urgence sanitaire a systématiquement été renouvelé<sup>8</sup>. Néanmoins, les mesures initiales mises de l'avant ont été considérablement resserrées, et ce, dès le début de la crise. En effet, en date du 15 mars 2020, le gouvernement du Québec annonce que « [t]ous les lieux qui accueillent le public à des fins culturelles, éducatives, sportives, de loisirs ou de divertissements » doivent suspendre leurs activités.<sup>9</sup> La directive est la même pour les restaurants, les bars et les autres commerces non essentiels, qui ont aussi dû progressivement diminuer ou cesser entièrement leurs activités.<sup>10</sup>

8 Voir les décrets suivants : *Décret n° 222-2020 du 20 mars 2020*, *Décret n° 388-2020 du 29 mars 2020*, *Décret n° 418-2020 du 7 avril 2020*, *Décret n° 460-2020 du 15 avril 2020*, *Décret n° 478-2020 du 22 avril 2020*, *Décret n° 483-2020 du 29 avril 2020*, *Décret n° 501-2020 du 6 mai 2020*, *Décret n° 509-2020 du 13 mai 2020*, *Décret n° 531-2020 du 20 mai 2020*, *Décret n° 544-2020 du 27 mai 2020*, *Décret n° 572-2020 du 3 juin 2020*, *Décret n° 593-2020 du 10 juin 2020*, *Décret n° 630-2020 du 17 juin 2020*, *Décret n° 667-2020 du 23 juin 2020*, *Décret n° 690-2020 du 30 juin 2020*, *Décret n° 717-2020 du 8 juillet 2020*, *Décret n° 807-2020 du 15 juillet 2020*, *Décret n° 811-2020 du 22 juillet 2020* et *Décret n° 814-2020 du 29 juillet 2020*. Pour une liste des différents décrets et arrêtés ministériels adoptés par le gouvernement du Québec, consulter : [Québec, Situation du coronavirus \(COVID-19\) au Québec. Mesures prises par décrets et arrêtés ministériels.](#)

9 *Arrêté n° 2020-004 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 15 mars 2020.*

10 Voir notamment : *Arrêté n° 2020-004 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 15 mars 2020* et *Arrêté n° 2020-008 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 22 mars 2020.*

Exactement une semaine après la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, soit le 20 mars, le gouvernement a interdit – sauf exception – tout rassemblement intérieur ou extérieur.<sup>11</sup> Il devenait donc défendu pour des personnes ne provenant pas du même foyer de se rassembler, sous peine de recevoir un constat d'infraction de 1546\$.<sup>12</sup> Les déplacements vers plusieurs régions du Québec ont aussi été interdits – encore une fois, sauf exception<sup>13</sup>. Tout le travail et les activités professionnelles pouvant être faits à distance devaient l'être. Pour reprendre l'expression du premier ministre François Legault, il fallait « mettre le Québec sur pause » pour quelques semaines, de manière à assurer une lutte efficace contre la pandémie.<sup>14</sup> Au plus fort de la crise, il n'y avait plus que les services essentiels qui demeuraient fonctionnels au Québec.

Les mesures sanitaires ont été progressivement assouplies et le Québec est entré, à l'instar des autres provinces et de la plupart des États dans le monde, dans une phase de déconfinement, laquelle prend forme en plusieurs étapes. À titre d'exemple, les déplacements qui avaient été interdits vers certaines régions ont été permis à nouveau,<sup>15</sup> les écoles ont été partiellement rouvertes (à l'exception de la région montréalaise, épicentre de la pandémie au Québec) avant la fin de l'année scolaire 2019-2020,<sup>16</sup> les rassemblements extérieurs ont été permis, puis ceux à l'intérieur, suivant certaines restrictions,<sup>17</sup> les commerces ont pu rouvrir, en s'ajustant et en suivant des mesures strictes, etc.

Sur le plan des consignes sanitaires à appliquer sur une base individuelle, les Québécois comme les autres Canadiens ont reçu comme mesures de prévention de se laver les mains fréquemment, d'éviter les déplacements non essentiels, de conserver une distance d'au moins deux mètres avec les autres personnes dans les espaces publics, etc. Si le port du masque a d'abord fait l'objet de débats, où les autorités ont émis des doutes quant à son efficacité réelle dans la lutte contre la propagation de la COVID-19, les recommandations de la santé publique sont désormais de le porter le plus souvent possible lorsque l'on est à l'extérieur de chez soi. Celui-ci est même devenu obligatoire dans certains lieux publics, comme les transports en commun, ainsi que dans tous les espaces intérieurs.

## 1.2 La situation dans les autres provinces

S'il est vrai que les impacts de la pandémie se sont fait ressentir très différemment d'une province à l'autre, les principales mesures provinciales pour lutter contre la COVID-19 ont néanmoins été très similaires. Le portrait qui en ressort en est donc « un de relatif consensus concernant les mesures qui devaient être instaurées ».<sup>18</sup>

C'est notamment là ce qui ressort de l'analyse faite par Charles Breton et Mohy-Dean Tabbara, lesquels soulignent que toutes les provinces ont, au plus fort de la crise, (1) déclaré l'état d'urgence, (2) fermé les écoles primaires et secondaires, (3) fermé les restaurants (à l'exception des services de livraison et du ramassage) et les bars, (4) déclaré un gel des expulsions de loyer et (5) restreint les visites vers les centres de soins de longue durée, où logent des personnes à la santé plus fragile. De plus, au moins huit provinces sur dix ont (1) fermé les salles d'entraînement physique, (2) imposé des amendes à ceux ne respectant pas la distanciation sociale ou ne respectant pas l'isolement, (3) fermé les garderies, les entreprises non essentielles et les salles de

---

11 Décret n° 222-2020 du 20 mars 2020.

12 Voir, par exemple, La Presse canadienne, « [Amendes de 1546 \\$ pour des fêtards](#) », *La Presse*, 20 avril 2020.

13 Voir notamment : Arrêté n° 2020-008 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 22 mars 2020; Arrêté n° 2020-013 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 1er avril 2020.

14 Québec, Premier ministre, [Le Québec sur pause pour trois semaines](#), 23 mars 2020.

15 Voir notamment : Arrêté n° 2020-031 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 3 mai 2020; Arrêté n° 2020-035 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 10 mai 2020; Arrêté n° 2020-038 de la ministre de la Santé et des Services sociaux en date du 15 mai 2020.

16 Décret n° 505-2020 du 6 mai 2020.

17 Décret n° 543-2020 du 22 mai 2020.

18 C. Breton et M.-D. Tabbara, préc., note 7 (notre traduction).

cinéma, etc.<sup>19</sup> Plusieurs provinces ont même instauré des postes de contrôle à leurs frontières avec les autres provinces, de manière à limiter les déplacements de personnes pouvant être porteuses du virus.<sup>20</sup>

### 1.3 Le gouvernement fédéral et les mesures principalement financières et fiscales

En ce qui concerne l'État fédéral, les mesures mises de l'avant par le gouvernement minoritaire dirigé par Justin Trudeau depuis le début de la pandémie ont principalement été de nature financière et fiscale, visant ainsi à aider les travailleurs et les entreprises les plus durement affectés par la COVID-19. Ceci étant, le gouvernement fédéral est néanmoins intervenu concernant un enjeu fondamental dans la lutte contre la pandémie : la fermeture des frontières du pays. En effet, dès le 18 mars 2020, le gouvernement fédéral émit un premier décret interdisant, jusqu'au 30 juin 2020, l'entrée au Canada pour une vaste catégorie de voyageurs étrangers.<sup>21</sup> Cette interdiction a ensuite été prolongée.<sup>22</sup>

Or, au départ, l'interdiction d'entrer au Canada ne s'appliquait pas aux États-Unis. Étant donné les conséquences majeures qu'emportait la fermeture de la frontière canado-américaine – en lien notamment avec l'approvisionnement en matériels nécessaires pour lutter précisément contre la COVID-19 –, cela requerrait d'abord des discussions avec l'administration américaine. C'est donc deux jours plus tard, après avoir conclu une entente à cet effet avec les États-Unis, que le gouvernement fédéral émit un nouveau décret ayant pour effet de fermer la frontière canado-américaine, à l'exception de certaines activités considérées comme essentielles.<sup>23</sup>

Mais au-delà de cette mesure – qui demeure très importante –, c'est véritablement sur le plan des programmes d'aide que l'État fédéral s'est démarqué pendant la pandémie. Celui-ci a mis sur pied un monumental *Plan d'intervention économique pour répondre à la COVID-19*. Pour des raisons d'espace, il nous est impossible de résumer ici l'ensemble des différentes parties de ce plan<sup>24</sup>, mais en voici quelques-unes parmi les plus saillantes :

- La *Prestation canadienne d'urgence*<sup>25</sup> (PCU) : avec ce programme, le gouvernement du Canada offrait une prestation de 2000\$ par mois – initialement pendant un maximum de quatre mois, mais qui a ensuite été prolongé – aux travailleurs ayant perdu leur emploi pour des raisons liées à la COVID-19;
- La *Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants*<sup>26</sup> (PCUE) : celle-ci visait à fournir une aide financière d'urgence aux étudiants ne pouvant pas travailler ou trouver de travail en raison de la COVID-19. Cette prestation fournit 1250\$ par mois aux étudiants admissibles ou 2000\$ par mois aux étudiants admissibles ayant des personnes à charge ou un handicap;<sup>27</sup>

---

19 *Id.*

20 Voir, par exemple, Patricia Hughes, [The Constitutionality of Interprovincial/Territorial Boundary Closures](#), 1<sup>ère</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> parties, 19 mai, 26 mai et 2 juin 2020.

21 *Décret 2020-0157*, ensuite remplacé par le *Décret 2020-0162*, puis par le *Décret 2020-0184*, et finalement par le *Décret 2020-0441*.

22 *Décret 2020-0523*.

23 *Décret 2020-0161*, ensuite remplacé par le *Décret 2020-0185* (s'appliquant jusqu'au 21 avril 2020), puis prolongé par le *Décret 2020-0263* (s'appliquant jusqu'au 21 mai 2020), puis prolongé par le *Décret 2020-0370* (s'appliquant jusqu'au 21 juin 2020), puis prolongé par le *Décret 2020-0469* (s'appliquant jusqu'au 21 juillet 2020), puis prolongé par le *Décret 2020-0538* (s'appliquant jusqu'au 21 août 2020).

24 Voir Gouvernement du Canada, [Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19](#).

25 Voir la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence*, partie 2 de la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, L.C. 2020, c. 5.

26 *Loi sur la prestation canadienne d'urgence pour étudiants*, L.C. 2020, c. 7.

27 Gouvernement du Canada, préc., note 24.

- La *Subvention salariale d'urgence du Canada*<sup>28</sup> (SSUC) : il s'agit d'un programme qui visait simultanément à fournir une aide financière aux travailleurs en difficulté et à conserver le lien d'emploi entre ceux-ci et leurs employeurs. Avec cette subvention, le gouvernement du Canada couvre une partie importante du salaire d'un employé, jusqu'à un certain montant, pour les employeurs éligibles.

D'autres mesures ont notamment eu pour effet d'augmenter l'Allocation canadienne pour enfants, de soutenir directement les communautés autochtones, d'accorder un délai supplémentaire pour produire les déclarations de revenus ou de fournir un compte d'urgence pour les entreprises canadiennes, de manière à leur permettre de contracter un prêt qui soit exempt d'intérêts. Au total, l'ensemble des mesures d'aide annoncées par le gouvernement fédéral s'élève à plusieurs centaines de milliards de dollars, ce qui représente un pourcentage important du PIB canadien.<sup>29</sup>

## 2 Les fondements juridiques des mesures adoptées par les différents gouvernements

Au Québec, c'est en vertu de la *Loi sur la santé publique*,<sup>30</sup> adoptée en 2001, que le gouvernement était principalement habilité à agir pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Cette loi permet au gouvernement de déclarer un « état d'urgence sanitaire » – ce qu'il a fait le 13 mars 2020 –, lui octroyant également plusieurs pouvoirs importants (art. 118). Or, cette possibilité demeure juridiquement encadrée et doit respecter les conditions suivantes :

- l'état d'urgence vaut pour une durée maximale de 10 jours, mais il peut être renouvelé indéfiniment (art. 119);
- la déclaration d'état d'urgence doit préciser la nature de la menace, le territoire concerné et la durée de son application (art. 120);
- la déclaration d'état d'urgence entre en vigueur dès qu'elle est exprimée et doit être publiée à la *Gazette officielle du Québec* (art. 121);
- l'Assemblée nationale peut désavouer la déclaration d'état d'urgence, avec pour effet de la rendre nulle le jour même (art. 122).

Parmi les pouvoirs qu'une déclaration d'état d'urgence octroie au gouvernement, on compte notamment celui d'ordonner la vaccination obligatoire (art. 123 (1)), d'ordonner la fermeture des établissements d'enseignement ou de tout autre lieu de rassemblement (art. 123 (2)), d'interdire l'accès à tout le territoire québécois ou à une partie de celui-ci (art. 123 (4)), de requérir l'aide de tout ministère ou organisme en mesure de l'assister dans l'effort de lutte contre la menace (art. 123 (6)), de faire les dépenses et conclure les contrats qu'il juge nécessaires (art. 123 (7)) et, finalement, d'ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population (art. 123 (8)).

Il s'agit, à n'en point douter, de pouvoirs très importants, qui permettent notamment au gouvernement de limiter considérablement les droits et libertés individuelles et de dépenser sans devoir obtenir préalablement l'autorisation du Parlement. On parle donc de pouvoirs exceptionnels, réservés à des situations, elles aussi, exceptionnelles. Les autres provinces ont également procédé à la déclaration d'état d'urgence en vertu de lois similaires à celle du Québec.<sup>31</sup>

28 *Loi n° 2 sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, L.C. 2020, c. 6, art. 2.

29 Alain Noël, « [COVID-19 et tensions intergouvernementales](#) », *Policy Options Politiques*, 4 mai 2020.

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

31 Voir, par exemple, *Emergency Program Act*, RSBC 1996, c. 111 (pour la Colombie-Britannique); *Emergency Management Act*, RSA 2000, c. E-6.8 (pour l'Alberta); *Emergency Planning Act*, SS 1989-1990, c. E-8.1 (pour la Saskatchewan); *Emergency Measures Act*, CCSM c. E80 (pour le Manitoba); *Emergency Management and Civil Protection Act*, RSO 1990, c. E.9 (pour l'Ontario); *Public Health Protection and Promotion Act*, SNL 2018, c. P-37.3 (pour Terre-Neuve-et-Labrador); *Emergency Management Act*, SNS

De son côté, le gouvernement fédéral était habilité à agir en ce qui concerne la fermeture des frontières en vertu de l'article 58 de la *Loi sur la mise en quarantaine*.<sup>32</sup> Celle-ci permet notamment au gouvernement du Canada d'interdire, par décret, l'entrée au Canada de toutes personnes ayant séjourné dans un pays étranger, et ce, s'il est d'avis :

- a) que le pays du séjour est aux prises avec l'apparition d'une maladie transmissible;
- b) que l'introduction ou la propagation de cette maladie présenterait un danger grave et imminent pour la santé publique au Canada;
- c) que l'entrée au Canada de ces personnes favoriserait l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada;
- d) qu'il n'existe aucune autre solution raisonnable permettant de prévenir l'introduction ou la propagation de la maladie au Canada.

En ce qui concerne les nombreux programmes d'aide financière et fiscale qui composent le *Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19*, certaines de ces mesures ont été mises de l'avant par le biais de structures administratives déjà en place, alors que d'autres ont nécessité une intervention législative. En ce sens, lorsque la Chambre des communes du Parlement canadien avait suspendu ses travaux à la mi-mars – de manière à respecter les consignes de distanciation sociale –, il avait alors été décidé « de respecter la tradition parlementaire, mais dans un cadre minimaliste ». <sup>33</sup> C'est-à-dire que 33 députés et le président, soit environ 10% des membres de la Chambre, <sup>34</sup> pouvaient siéger, tout en respectant les normes de distanciation sociale, et donc procéder à l'adoption des lois nécessaires à « l'injection massive de fonds fédéraux pour aider les Canadiens à surmonter la crise ». <sup>35</sup> C'est ainsi que les différentes mesures législatives, nécessaires pour assurer la mise en œuvre de certains programmes d'aide, ont pu être adoptées.

### 3 L'implication propre à chaque ordre de gouvernement et les enjeux fédératifs

Tel que les deux sections précédentes ont pu servir à l'illustrer, les rôles prédominants joués par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre de la crise engendrée par la COVID-19 ont largement différé, et ce, en raison des pouvoirs constitutionnels propres à chaque ordre de gouvernement. D'un côté, l'ensemble des mesures sanitaires ou relatives au confinement de la population relevait de la compétence des provinces, et elles ont donc été adoptées par celles-ci. On note même une certaine cohérence ou stabilité, d'une province à l'autre, eu égard aux mesures mises en place, et ce, malgré que le moment de leur adoption et de leur entrée en vigueur ait pu faire état de certaines variations. <sup>36</sup>

De l'autre côté, les mesures relatives à la sécurité nationale (fermeture des frontières du pays) et à l'aide financière à accorder aux travailleurs et aux entreprises aux prises avec d'importantes difficultés en raison de la pandémie, ont été adoptées par le gouvernement fédéral, et ce, à l'intérieur de ses compétences propres. En ce sens, on peut dire que les règles les plus fondamentales du fédéralisme canadien ont été respectées – du moins, jusqu'à ce jour – pendant la crise de la COVID-19.

---

1990, c. 8 (pour la Nouvelle-Écosse); *Emergency Measures Act*, RSNB 2011, c. 147 (pour le Nouveau-Brunswick); *Emergency Measures Act*, RSPEI 1988, c. E-6.1 (pour l'Île-du-Prince-Edward).

32 *Loi sur la mise en quarantaine*, L.C. 2005, c. 20.

33 Daniel Thibeault, « [Moderniser le parlementarisme en temps de coronavirus?](#) », *Radio-Canada*, 9 avril 2020.

34 Erica Rayment et Jason VandenBeukel, « Pandemic Parliaments: Canadian Legislatures in a Time of Crisis », *Revue canadienne de science politique*, Vol. 53, Issue (June 2020). <https://doi.org/10.1017/S0008423920000499>.

35 D. Thibeault, préc., note 33. Parmi ces lois, on compte notamment la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, préc., note 25, la *Loi n° 2 sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, préc., note 28 et la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence pour étudiants*, préc., note 26.

36 C. Breton et M.-D. Tabbara, préc., note 7.

Une possibilité souvent évoquée au début de la pandémie, mais demeurée inutilisée, aurait pu changer la situation : le gouvernement fédéral aurait pu invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*<sup>37</sup> pour se donner des pouvoirs extraordinaires et intervenir dans les champs de compétences des provinces. En effet, dès son préambule, cette loi prévoit que son objectif est notamment de permettre que le gouvernement fédéral soit « habilité, sous le contrôle du Parlement, à prendre à titre temporaire des mesures extraordinaires peut-être injustifiables en temps normal ». Si un état d'urgence est formellement déclaré, cette mesure législative donne ainsi la possibilité au gouvernement fédéral de prendre toute mesure qu'il croit nécessaire, et ce, dans plusieurs domaines définis de manière assez large (art. 19). Le gouvernement fédéral a cependant l'obligation de consulter les provinces avant de procéder (art. 25). Or, dans le cadre de la lutte à la pandémie de la COVID-19, et bien qu'il y ait eu des discussions à cet effet, tant le premier ministre du fédéral que ceux des provinces ont semblé unanimes quant à l'absence de besoin d'invoquer cette loi.<sup>38</sup>

La pandémie n'a donc pas révélé d'importantes tensions entre les partenaires fédératifs au Canada. Cela peut même sembler surprenant, quand on tient compte du fait que dans les mois l'ayant précédée, et notamment avec l'élection d'un gouvernement minoritaire à Ottawa en octobre 2019, le Canada était véritablement en proie à une crise d'unité nationale. En effet, rappelons que la réélection de Justin Trudeau s'était produite alors que « plusieurs gouvernements provinciaux étaient ouvertement hostiles aux principales politiques de son gouvernement, certains allant jusqu'à alimenter des mouvements souverainistes ».<sup>39</sup>

Or, plutôt que d'envenimer les relations intergouvernementales, la crise de la COVID-19 a plutôt eu pour effet de rassembler tous les gouvernements au Canada derrière une même cause, un même ennemi : la pandémie. En ce sens, Robert Schertzer et Mireille Paquet affirment que les dirigeants fédéraux, provinciaux et territoriaux « ont insisté sur la nécessité de travailler ensemble pour faire face à cet enjeu; pour présenter un front uni », que des « sujets qui seraient habituellement très conflictuels sont discutés de manière collaborative, où l'opinion de tous éclaire les prises de décisions » et que « les opérations de première ligne sont menées certes par les provinces et les territoires, mais elles sont activement soutenues par une approche pancanadienne de partage de l'information et de coordination des actions ». Ils vont même jusqu'à écrire : « Nous n'avons jamais vu nos premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux s'entendre aussi bien »,<sup>40</sup> tout en prenant bien soin de souligner que les lendemains de la crise pourraient voir revenir les tensions entre les partenaires fédératifs du Canada.

#### 4 Les débats entourant l'adoption des mesures de lutte à la COVID-19

Au début de la crise et pendant toute la première vague, il y a eu bien peu de débats au Canada, autant dans la sphère publique que dans l'arène juridique, entourant l'adoption des mesures visant à lutter contre la pandémie de la COVID-19. Il semble plutôt s'y être produit la matérialisation d'un relatif consensus social en faveur du confinement et de la fermeture temporaire de plusieurs secteurs de l'économie. S'il est vrai que quelques politiciens, chroniqueurs ou citoyens ont pu manifester leur mécontentement à l'égard de certaines mesures, dont le port du masque, cela est demeuré un phénomène plutôt marginal. En effet, les sondages d'opinion publique tendent plutôt à démontrer un fort appui envers les gouvernements fédéral et provinciaux, et ce, précisément au moment où les mesures de confinement étaient les plus sévères.<sup>41</sup>

37 *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. 1985, c. 22 (4<sup>e</sup> suppl.).

38 Voir, par exemple, Mélanie Marquis, « [La Loi sur les mesures d'urgence au menu de l'appel entre PM](#) », *La Presse*, 9 avril 2020; *Radio-Canada*, « [Le Conseil de la fédération décline la Loi sur les mesures d'urgence](#) », 15 avril 2020.

39 Stéphanie Chouinard, « [COVID-19 crisis sheds light on blind spot of canadian federalism: interprovincial collaboration](#) », *iPolitics*, 9 avril 2020 (notre traduction).

40 Robert Schertzer et Mireille Paquet, Chapitre 46. « Que penser de la réponse du système intergouvernemental canadien face à la crise de la COVID-19? », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. *Politeia*, 2020, p. 599, aux pages 604 et 605.

41 Voir, par exemple, Philippe J. Fournier, « [Canadians are overwhelmingly satisfied with their governments' COVID-19 responses](#) », *Maclean's*, 13 avril 2020.

Or, certains citoyens ou associations de défense des droits individuels ont tout de même entrepris des démarches pour faire invalider quelques-unes des mesures les plus importantes, notamment celles concernant la fermeture des frontières interprovinciales.<sup>42</sup> Mais avant que ces affaires ne connaissent un dénouement final devant les tribunaux, il est bien possible que la pandémie de la COVID-19 soit définitivement derrière nous. Et compte tenu des délais importants inhérents au système judiciaire au Canada, c'est probablement souhaitable qu'il en soit ainsi...!

Cela étant, compte tenu de l'incertitude qui nous guette tous en ce qui a trait à la suite des choses, et notamment aux conséquences possibles des prochaines « vagues » de transmission du virus, ces débats ont certainement leur place, surtout au sein d'une société qui souhaite concilier la lutte contre la pandémie avec ses valeurs démocratiques profondes.

## 5 Sources juridiques pertinentes

### 5.1 Législation fédérale

*Loi n° 2 sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, L.C. 2020, c. 6.

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

*Loi sur la prestation canadienne d'urgence pour étudiants*, L.C. 2020, c. 7.

*Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. 1985, c. 22 (4<sup>e</sup> suppl.).

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

### 5.2 Législation provinciale

*Emergency Management Act*, RSA 2000, c. E-6.8 (Alberta).

*Emergency Management Act*, SNS 1990, c. 8 (Nouvelle-Écosse).

*Emergency Management and Civil Protection Act*, RSO 1990, c. E.9 (Ontario).

*Emergency Measures Act*, CCSM c. E80 (Manitoba).

*Emergency Measures Act*, RSNB 2011, c. 147 (Nouveau-Brunswick).

*Emergency Measures Act*, RSPEI 1988, c. E-6.1 (Île-du-Prince-Edward)

*Emergency Planning Act*, SS 1989-1990, c. E-8.1 (Saskatchewan).

*Emergency Program Act*, RSBC 1996, c. 111 (Colombie-Britannique).

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

*Public Health Protection and Promotion Act*, SNL 2018, c. P-37.3 (Terre-Neuve-et-Labrador).

### 5.3 Liste de décrets et d'arrêtés ministériels fédéraux et québécois

Canada, Agence de la santé publique du Canada. [Liste des lois et règlements](#).

Québec. [Situation du coronavirus \(COVID-19\) au Québec. Mesures prises par décrets et arrêtés ministériels](#).

---

42 Voir notamment Tyler Dawson, « [Legal groups eye suing government to roll back COVID-19 restrictions](#) », *National Post*, 10 mai 2020; *CBC*, « [Charter challenge filed against N.L.'s travel restriction Bill 38](#) », 20 mai 2020. Voir aussi P. Hughes, préc., note 20.