



Document commandé:

Gouvernance des situations d'urgence dans
un contexte intergouvernemental

Préparé par: Jocelyn Stacey

Avis au lecteur

Conformément aux règles 5 à 10 des *Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques* de la Commission, le commissaire peut, à sa discrétion, faire appel à des experts externes pour produire des documents de discussion, de recherche ou d'orientation (« documents commandés »)

Les points de vue exprimés dans un document commandé sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du commissaire. Les énoncés de faits contenus dans un document commandé ne représentent pas nécessairement le point de vue du commissaire. Les conclusions de fait du commissaire sont fondées sur la preuve présentée lors des audiences de la Commission.

Les parties et les membres du public peuvent fournir des commentaires écrits à la Commission en réponse à ce document. Des informations sur le processus de dépôt d'observations, y compris les dates limite, sont énoncées dans l'*Avis concernant la phase politique de la Commission* (disponible sur le site Web de la Commission).

Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental

Jocelyn Stacey, professeure agrégée, Université de la Colombie-Britannique

Table des matières

GOVERNANCE DES SITUATIONS D'URGENCE DANS UN CONTEXTE INTERGOUVERNEMENTAL.....	1
I. INTRODUCTION	1
II. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS.....	2
A. <i>Gouvernement fédéral</i>	3
B. <i>Gouvernement provincial/territorial</i>	5
C. <i>Gouvernement municipal</i>	12
D. <i>Gouvernement régional</i>	14
E. <i>Gouvernement autochtone</i>	14
III. PORTÉE ET APPLICATION DES MESURES D'URGENCE PROVINCIALES/TERRITORIALES.....	17
A. <i>Aperçu</i>	17
B. <i>Ontario</i>	19
C. <i>Nouvelle-Écosse</i>	23
D. <i>Alberta</i>	25
IV. LES MÉCANISMES DE COORDINATION INTERJURIDICTIONNELLE	27
A. <i>Hypothèse de base concernant la coordination</i>	28
B. <i>Aide fédérale</i>	30
C. <i>Accords et aide mutuelle</i>	31
CONCLUSION.....	32
ANNEXE 1 : ÉTATS D'URGENCE PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX 2017-2022.....	34
ANNEXE 2. CARACTÉRISTIQUES COMPARÉES DES POUVOIRS D'URGENCE PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX*	35

I. Introduction

Tous les niveaux de gouvernement au Canada jouent un rôle actif dans la gestion et la gouvernance des situations d'urgence. Ainsi, même si la *Loi sur les mesures d'urgence* n'a été invoquée pour la première fois que récemment, le Canada – dans son ensemble – ne manque pas d'expérience en matière de recours à des mesures législatives de gestion des urgences face à des événements extrêmes. Des mesures législatives semblables à la *Loi sur les mesures d'urgence* existent dans chaque province et territoire, régissant le recours à des mesures d'urgence à l'échelle provinciale/territoriale et municipale. Les gouvernements autochtones

mettent aussi en place des mesures d'urgence en exerçant leur compétence fondamentale, leurs droits issus de traités et leurs pouvoirs délégués conformément à la *Loi sur les Indiens*.

Ces cinq dernières années, il y a eu 15 déclarations de situation d'urgence provinciales et territoriales avec recours aux mesures d'urgence associées (huit en lien avec la COVID-19, trois pour des feux de forêt, trois pour des inondations et tempêtes, et une pour une autre cause – voir l'Annexe 1). Des milliers d'autres états d'urgence ont été déclarés par les gouvernements autochtones et les gouvernements locaux durant cette même période.

Le présent document porte sur le rôle des différents gouvernements dans la gouvernance des situations d'urgence et décrit la structure générale de la législation liée à la gestion des urgences. Il traite des mesures d'urgence pouvant être autorisées par les lois provinciales et territoriales, et s'intéresse tout particulièrement aux pouvoirs susceptibles d'être pertinents en ce qui concerne les événements de février 2022. Enfin, ce document énumère des mécanismes d'appui et de coordination entre gouvernement fédéral et gouvernement provincial/territorial pour aider à l'intervention d'urgence.

Ce document est descriptif et non normatif : il décrit la législation liée à la gestion des urgences et sa récente application; il ne se prononce pas sur la question de savoir si, et le cas échéant quand, l'exercice de ces pouvoirs législatifs est justifié.

Ce document a également une portée limitée. Il ne s'intéresse qu'à la législation sur la gestion centralisée des urgences – visant à couvrir une multitude de menaces, de dangers et d'événements extrêmes – afin de comprendre comment la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale s'intègre dans un système législatif de gestion des urgences à l'échelle du pays. Il est important de noter que de nombreux domaines du droit et de nombreuses lois différentes régissent également les situations d'urgence d'une façon ou d'une autre (p. ex. le droit des assurances ou la *Loi sur la mise en quarantaine*).

II. Rôles et responsabilités des gouvernements

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les pouvoirs législatifs sont partagés entre le Parlement du Canada et les assemblées législatives provinciales. Les gouvernements municipaux (ou gouvernements locaux) exercent les pouvoirs qui leur sont délégués en vertu de la législation provinciale. Les peuples autochtones du Canada exercent leur compétence fondamentale conformément à leurs propres lois et à leur propre gouvernance¹. La gouvernance des situations d'urgence au Canada relève nécessairement de plusieurs autorités.

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : résolution adoptée par l'Assemblée générale*, 2 octobre 2007, A/RES/61/295, en ligne : <<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>>.

A. Gouvernement fédéral

Le Parlement a la compétence constitutionnelle de réglementer les situations d'urgence en vertu du pouvoir pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement qui lui est conféré par l'article 91 de la *Loi constitutionnelle*, pouvoir lui permettant de prendre des mesures temporaires lorsqu'une situation d'urgence se présente². Les tribunaux ont statué que ce champ de compétence comprend des questions qui normalement ne relèvent pas du pouvoir fédéral (c.-à-d. qui relèveraient sinon exclusivement de la compétence des provinces), mais que tout acte législatif doit être temporaire. Les tribunaux ont reconnu que les pouvoirs exercés en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* étaient constitutionnels en vertu de la disposition concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement³.

Actuellement, le Canada s'appuie sur deux lois fondamentales en matière de gouvernance de la gestion des urgences : la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences*⁴.

La *Loi sur les mesures d'urgence* est la législation à laquelle s'intéresse la Commission sur l'état d'urgence. Elle énonce les exigences particulières relatives à la déclaration d'une crise nationale et à l'exercice de pouvoirs d'urgence exceptionnels pour régler une situation d'urgence. Cette législation se concentre exclusivement sur l'intervention d'urgence et, conséquemment, reste en veilleuse jusqu'à ce que survienne une situation où le gouvernement fédéral décide de l'activer. La *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée pour la première fois depuis son adoption en 1988 en réponse aux événements de février 2022.

Comme il est expliqué ci-après, la *Loi sur les mesures d'urgence* se distingue de la législation provinciale et territoriale relative à la gestion des urgences par ses exigences particulières. Premièrement, la *Loi sur les mesures d'urgence* définit l'urgence de façon relativement précise : la loi établit quatre catégories d'urgence (ayant chacune de multiples composants auxquels une situation doit répondre) et, quelle que soit la catégorie correspondante, elle doit également répondre à la définition d'une crise nationale (art. 3). De plus, ces exigences en matière de définition sont étayées par une norme juridique selon laquelle le décideur doit avoir des « motifs raisonnables » de croire que ces exigences sont respectées (p. ex. art. 17). Deuxièmement, lorsqu'une urgence est déclarée, la *Loi sur les mesures d'urgence* ne confère pas à l'exécutif un accès illimité aux pouvoirs d'urgence. Elle établit plutôt des catégories précises de mesures d'urgence pouvant être mises en œuvre pour chaque catégorie d'urgence. Troisièmement, la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit d'agir en coordination avec les autres

² Renvoi : *Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373.

³ *Fort Frances Pulp and Paper Co. c. Manitoba Free Press Co.*, [1923] 3 DLR 629, 1923 CanLII 429 (UKJPC); *Reference to the Validity of Orders in Council in relation to Persons of Japanese Race*, [1946] SCR 248; *Reference re Wartime Leasehold Regulations*, [1950] SCR 124.

⁴ *Loi sur les mesures d'urgence*, SRC 1985, ch. 22 (4^e suppl.) et *Loi sur la gestion des urgences*, LC 2007, ch. 15.

instances, malgré les conditions d'urgence dans lesquelles la loi est censée être invoquée. Le gouvernement fédéral est tenu de consulter les provinces touchées avant toute déclaration d'urgence (p. ex. art. 25), et les mesures d'urgence émises en vertu de cette loi doivent être mises en place de manière à ne pas « entraver » des mesures provinciales et à viser une « concertation » avec les provinces (p. ex. art. 19(3)). Quatrièmement, la *Loi sur les mesures d'urgence* renferme des mécanismes d'imputabilité : le Parlement peut annuler une déclaration d'urgence (art. 58-59), un comité d'examen parlementaire (art. 62) ou une enquête a posteriori (art. 63). Comme nous le verrons ci-dessous, ce niveau de surveillance et ces types de restrictions pour l'exercice des pouvoirs d'urgence se distinguent de la législation canadienne en matière de gestion des urgences.

La deuxième loi fédérale portant sur la gestion centralisée des urgences est la *Loi sur la gestion des urgences*. Cette loi, qui instaure un programme de gestion des urgences, définit un ensemble de pouvoirs et de responsabilités liés à la préparation aux situations d'urgence, à l'élaboration de plans d'urgence et à la coordination entre les divers ministères et niveaux de gouvernement. Par exemple, en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*, le ou la ministre de la Sécurité publique est chargé de « suivre l'évolution de toute urgence – réelle, imminente ou potentielle –, et de conseiller les autres ministres en conséquence » (art. 3(1)(d)). Il incombe également à chaque ministre fédéral de « déterminer les risques qui sont propres à son secteur de responsabilité ou qui y sont liés, notamment les risques concernant les infrastructures essentielles » ainsi que d'élaborer des plans d'urgence, de les mettre à l'essai, à jour et en œuvre, et de tenir des exercices et assurer la formation à leur égard (art. 6). Contrairement à la *Loi sur les mesures d'urgence*, la *Loi sur la gestion des urgences* confère des pouvoirs qui n'ont pas besoin d'être activés dans des circonstances particulières; il s'agit de pouvoirs qui doivent être exercés continuellement pour que le gouvernement fédéral apprenne à connaître et atténue les dangers, et se prépare aux situations d'urgence potentielles.

Ce sont les deux lois sur la gestion centralisée des urgences qui existent actuellement au palier fédéral, mais il est important de garder à l'esprit que le Parlement peut adopter des mesures législatives distinctes pour répondre à des situations d'urgence particulières, en faisant notamment adopter des lois plus rapidement de façon exceptionnelle (voir : Règlement de la Chambre des communes, art. 71; p. ex. *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*; *Loi n° 2 sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*). Les responsabilités supplémentaires du gouvernement fédéral en matière de gestion des urgences sont étroitement liées aux autres compétences fédérales, comme la sécurité nationale, les affaires internationales et la mise en quarantaine.

Le gouvernement fédéral joue un rôle crucial auprès des provinces et territoires, en aidant à l'intervention d'urgence et au rétablissement. Des détails à ce sujet sont fournis à la partie IV ci-dessous.

B. Gouvernement provincial/territorial

La plupart des situations d'urgence sont des événements locaux ou régionaux et relèvent principalement de la compétence constitutionnelle des provinces conformément aux dispositions constitutionnelles attribuant aux provinces la compétence sur : la propriété et les droits civils (art. 92(13)), les municipalités (art. 92(8)), généralement les matières d'une nature locale (art. 92(16)), et la gestion des ressources forestières (art. 92A) (à l'égard des situations d'urgence causées par des incendies de forêt). Chaque province et territoire du Canada a en place une loi sur la gestion centrale des urgences⁵. Toutes ces lois ont le même objet et la même structure. Comme il est expliqué ci-dessous, le Canada dispose d'une expérience considérable dans le recours à la législation provinciale/territoriale sur la gestion des urgences en réponse à des catastrophes naturelles et, maintenant, à la pandémie de COVID-19. Cependant, l'utilisation des pouvoirs d'urgence par les provinces de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse en réponse au convoi et aux barrages se distingue.

i. *Objet et structure de base*

La législation provinciale et territoriale relative à la gestion des urgences assure sensiblement les mêmes fonctions que la combinaison de la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences* adoptées par le gouvernement fédéral; c'est-à-dire déléguer des rôles et responsabilités pour la gestion des urgences et fixer les conditions et le processus pour la déclaration d'un état d'urgence et l'émission de mesures d'urgence temporaires. La législation provinciale et territoriale délègue également des pouvoirs aux municipalités pour la gestion des urgences locales. Si ces lois ne renferment habituellement pas de dispositions relatives à l'objet⁶, celui-ci est implicite dans les dispositions opérationnelles : permettre des interventions gouvernementales rapides et coordonnées qui minimisent les répercussions d'un événement grave et urgent sur les personnes et les biens. À cette fin, la législation provinciale et territoriale crée habituellement un ministère responsable de la gestion des urgences et exige que la province/le territoire élabore et tienne à jour un plan d'urgence. Bien que ces lois de gestion des urgences abordent la prévention, l'atténuation et le rétablissement, le présent document

⁵ Voir l'Annexe 2 pour une vue d'ensemble des caractéristiques comparées et des extraits de chaque loi.

⁶ La *Loi sur la sécurité civile* du Québec est une exception. Elle stipule que « la présente loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres. Cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation des interventions, d'intervention lors d'un sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après l'événement » (art. 1). En Ontario, un article distinct présente le recours aux décrets d'urgence comme suit : « 7.0.2 (1) Les décrets pris en vertu du présent article ont pour objet de favoriser l'intérêt public, en cas de déclaration de la situation d'urgence, en protégeant la santé, la sécurité et le bien-être de la population de l'Ontario d'une manière qui soit conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. »

se concentre sur l'intervention d'urgence et les rôles et responsabilités en la matière attribués par la loi.

Plus précisément, cette partie examine la manière dont les lois provinciales et territoriales répondent aux questions suivantes :

- Qu'est-ce qu'une situation d'urgence?
- Qui décide de déclarer une situation d'urgence?
- Quelles sont les procédures à suivre pour déclarer une situation d'urgence?
- Quels sont les mécanismes d'imputabilité en place pour les interventions?

Ces caractéristiques sont décrites dans la section ci-dessous et résumées dans le tableau Caractéristiques comparées de l'Annexe 2.

ii. Caractéristiques comparées des législations

Qu'est-ce qu'une situation d'urgence – Contrairement à la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale, les lois provinciales et territoriales ne distinguent pas de catégories particulières de situations d'urgence avec des exigences et des pouvoirs distincts. Aucune n'impose d'exigence distincte concernant les situations d'« ordre public ».

La définition législative standard de la « situation d'urgence » est générale; par exemple, prenons la définition donnée dans la *Loi sur les mesures d'urgence* du Nouveau-Brunswick :

« situation d'urgence » Événement réel ou imminent qui, d'après le ministre ou une municipalité, selon le cas, exige une action concertée immédiate ou l'assujettissement des personnes et des biens à certaines règles en vue de protéger les biens et l'environnement ou la santé, la sécurité ou le bien-être de la population civile. (article 1)

On a ici trois caractéristiques :

- un événement réel ou imminent,
- qui exige une action concertée immédiate,
- en vue de protéger la sécurité et le bien-être de la population et/ou de prévenir ou limiter les dommages que pourraient subir les biens ou l'environnement.

Il existe des variations de cette formulation standard. Dans le libellé de leurs lois, l'Ontario et le Nunavut ajoutent qu'il faut qu'il y ait un risque de « graves » préjudices aux personnes ou d'« importants » dommages aux biens, établissant un seuil de déclaration élevé pour les situations d'urgence⁷. Et le Manitoba fait la distinction entre « situations d'urgence ordinaires » (des situations d'urgence qui peuvent être réglées par des agences de premiers répondants

⁷ Ontario, Québec, Nunavut.

sans recourir à d'autres ressources, sans déclencher d'ordres d'évacuation et sans proclamer d'état d'urgence) et « situations d'urgence graves » (des situations d'urgence autres que des situations d'urgence ordinaires)⁸.

Le Québec et la Colombie-Britannique ont des définitions plus précises qui s'écartent de la formulation standard susmentionnée en limitant les situations d'urgence aux catastrophes naturelles et aux accidents.

Québec : « un événement dû à un phénomène naturel, une défaillance technologique ou un accident découlant ou non de l'intervention humaine... » (article 2(1))

Colombie-Britannique : une circonstance « due à un accident, un incendie, une explosion, une défaillance technique ou une catastrophe naturelle... » (article 1) [traduit par nos soins]

Le Yukon définit la catastrophe en temps de paix et l'état de guerre. La définition de la catastrophe en temps de paix est analogue à celles données par le Québec et la Colombie-Britannique et exclut aussi explicitement « une attaque ennemie, un sabotage ou tout autre acte hostile ». Sa définition de l'état de guerre est la suivante :

Yukon : « « état de guerre » L'état qui résulte d'une proclamation, lancée par Sa Majesté ou sous l'autorité du gouverneur en conseil, déclarant l'existence d'une guerre, d'une invasion ou d'une insurrection, effective ou imminente. » (article 1)

Le Québec et la Colombie-Britannique n'auraient pas pu déclarer l'état d'urgence en vertu de leur législation sur la gestion des urgences en réponse aux barrages ou aux activités du convoi, puisque ce genre de situation n'est pas couvert par leur définition. Le Yukon aurait pu exercer les pouvoirs d'urgence en vertu de sa législation en réponse à une perturbation de l'ordre public, mais seulement après que le gouvernement fédéral eut pris des mesures pour déclarer une situation d'urgence causée par une insurrection effective ou imminente.

Enfin, certaines lois donnent également une définition de « sinistre »⁹, défini comme une situation où des préjudices et/ou dommages majeurs se sont produits ou se produisent. Lorsqu'une « situation d'urgence » est définie de manière prospective (en prévision d'un événement majeur nécessitant une intervention), un « sinistre » est ce qui résulte d'un événement majeur où les répercussions nocives n'ont pas pu être empêchées ou complètement atténuées par les mesures d'intervention.

⁸ *Loi sur les mesures d'urgences*, c. E80 de la C.P.L.M., art. 1.

⁹ Alberta, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Yukon (voir ce qui précède).

L'histoire du Canada regorge d'exemples d'état d'urgence provincial et territorial en réponse à des catastrophes naturelles telles que des feux de forêt, des inondations et des tempêtes. La pandémie de COVID-19 a également amené un grand nombre de provinces et territoires à déclarer une situation d'urgence en vertu de leur législation (Annexe 1). En principe, certains troubles majeurs de l'ordre public pourraient répondre aux exigences minimales en matière de déclaration d'un état d'urgence provincial ou territorial dans plusieurs provinces et territoires, tel qu'indiqué plus haut. Toutefois, cela ne s'inscrit pas dans la pratique canadienne. Des événements troublant grandement l'ordre public (la crise d'Oka et la crise d'Octobre) ont amené les procureurs généraux des provinces à demander à l'armée de venir en aide aux autorités civiles. Mais je ne connais aucun cas (autre que l'Ontario en 2022) où une province ou un territoire a déclaré l'état d'urgence en vertu de sa législation de gestion des urgences d'après-guerre en réponse à un trouble de l'ordre public. Dans d'autres circonstances, des protestations et manifestations prévues ont été réglementées à l'avance par des règlements particuliers (comme le règlement 9962 sur les Jeux olympiques d'hiver de 2010 adopté en 2009 par la Ville de Vancouver (*2010 Winter Games By-Law*)) et ont fait l'objet d'interventions définies par des mesures législatives d'urgence distinctes et indépendantes (comme le projet de loi 78 présenté en 2012 à l'Assemblée nationale du Québec (*Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*)) ou en vertu des dispositions du *Code criminel* concernant les émeutes (comme les émeutes de la Coupe Stanley à Vancouver en 2011). Cela rend unique l'exercice des pouvoirs prévus par la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario et par la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* de la Nouvelle-Écosse.

Au Canada, la déclaration de situation d'urgence ne reçoit pas beaucoup d'attention judiciaire dans le contexte de la législation de gestion des urgences. Si la question de savoir ce qu'est une « situation d'urgence » ou un « sinistre » fait sans cesse l'objet de débats animés dans les recherches et opinions¹⁰, les déclarations de situation d'urgence au Canada ont rarement fait l'objet d'une contestation judiciaire. En principe, la déclaration d'urgence visée par la législation de gestion des urgences est sujette à révision judiciaire en vertu de critères de droit constitutionnel et administratif. À ma connaissance, seule une déclaration de situation d'urgence a été contestée avec succès.

Dans le cadre de cette réclamation pour nuisances couronnée de succès, les gouvernements défendeurs ont essayé d'invoquer la *Loi sur les programmes d'urgence* pour prouver que leurs agissements étaient légalement autorisés : en réponse à la formation d'un cratère, le district a déclaré l'état d'urgence local (avec une disposition de caducité de sept jours) et évacué le voisinage, puis le ministre a renouvelé cette déclaration d'urgence locale tous les sept jours pendant plus de trois ans. Dans cette affaire, la Cour a statué que, après trois mois de

¹⁰ Karin Loevy, *Emergencies in Public Law: The Legal Politics of Containment* (Cambridge University Press, 2016); E.L. Quarantelli (dir.), *What is a Disaster? Perspective on the question* (Routledge, 1998).

renouvellements, les renouvellements ne constituaient plus un exercice raisonnable du pouvoir et cessaient d'être légaux. La Cour a interprété la loi comme étant soumise à une temporalité implicite et, en l'absence de toute mesure prise par les gouvernements pour remédier à la situation, ne pouvait dire que la situation exigeait « une action concertée immédiate » (Rosewall c. Sechelt (District of), 2022 BCSC 20, par. 22-42, 75-85). Cette affaire montre que, malgré les définitions ouvertes données aux urgences, les tribunaux sont (dans certains cas) prêts à voir des limitations implicites dans la définition et exigeront du gouvernement qu'il justifie son utilisation des pouvoirs d'urgence.

Plusieurs contestations judiciaires ont été déposées concernant des déclarations de situation d'urgence en réponse à la pandémie de COVID-19, mais une seule a jusqu'à présent donné un raisonnement judiciaire détaillé pour les mérites. Dans l'affaire *Bricka c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 85, la Cour d'appel du Québec a confirmé l'urgence de santé publique déclarée en vertu de la *Loi sur la santé publique* du Québec¹¹. Le demandeur a fait valoir que, selon la loi, l'Assemblée nationale devait approuver des renouvellements de l'urgence déclarée au-delà de 30 jours. La Cour a rejeté cet argument au motif que la loi ne le soutenait pas (par. 28). En Ontario, l'utilisation de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* en réponse à la COVID-19 a également été contestée en justice; l'affaire a toutefois été rapidement classée, parce que les réclamations du réclamant au sujet de la légalité de la déclaration ou des décrets associés n'étaient pas justiciables (*Humphries c. AG Ontario*, 2020 ONSC 4460). Dans une autre affaire, les accusations semblent avoir été abandonnées après que les réclamants ont été déboutés de leur requête en communication des documents du Cabinet (*Mercer c. Commissioner in Executive Council (The)*, 2021 YKSC 24). Les deux fois, dans les motifs du jugement, la Cour a fait preuve de déférence à l'égard des déclarations de situation d'urgence.

Ces cas permettent d'illustrer les difficultés liées à la contestation judiciaire de la déclaration d'urgence visée par ce genre de loi. Une difficulté réside dans la définition ouverte de ce qui constitue une urgence et dans le fait qu'il suffit que le décideur « croie » (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard) ou « soit convaincu » (Alberta, Colombie-Britannique, Territoires du Nord-Ouest, Saskatchewan) qu'il existe une situation d'urgence. Il n'y a qu'au Québec, en Ontario et au Nunavut que l'on a des lois exigeant chacune que le décideur soit convaincu du respect d'un ensemble de critères *particuliers* prévus par la loi¹². Il ressort d'une jurisprudence plus ancienne que tout ce qu'il faudrait que le gouvernement démontre, en cas de contestation judiciaire à son encontre, c'est la croyance ou la conviction qu'avait le

¹¹ La disposition de la *Loi sur la santé publique* en cause dans cette affaire est identique à la disposition de la *Loi sur la sécurité civile*, qui est la législation régissant les sinistres.

¹² À noter qu'au Nunavut, ces exigences particulières prévues par la loi sont des critères minimaux pour une urgence territoriale, mais pas pour une urgence locale.

décideur¹³. (Cela diffère de la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale, qui exige qu'il y ait des motifs raisonnables d'avoir cette croyance.) Toutefois, l'état actuel du droit constitutionnel canadien vise à favoriser « une culture de la justification »¹⁴, ce qui pourrait conduire les tribunaux à exiger que le décideur apporte une justification plus complète des raisons pour lesquelles il croit que les conditions de la loi sont remplies. En somme, avec un libellé habilitant aussi général, il peut s'avérer difficile (sauf cas exceptionnels) de fournir des motifs valables de demande de révision judiciaire.

Comme on a pu le constater dans l'affaire *Mercer*, un second obstacle à la révision judiciaire concerne le fait que l'immunité d'intérêt public protège souvent la confidentialité des travaux du Cabinet. Les délibérations quant à la déclaration d'une urgence ne sont donc pas accessibles aux personnes qui cherchent à contester la légalité de la décision. Cela ajoute à la difficulté de constituer la base d'une contestation judiciaire et d'étayer cette réclamation par un argument juridique, parce que le réclamant ne connaît pas nécessairement les renseignements précis communiqués aux décideurs concernant les conditions sur le terrain ou le raisonnement (fondé ou non) qui les a conduits à déclarer une situation d'urgence. La déclaration de situation d'urgence déposée en février 2022 en Ontario est une parfaite illustration de la quantité de détails rendus publics à l'appui de la décision (reproduite dans la section ci-dessous portant sur l'Ontario). Cette déclaration indique simplement que les critères de la loi sont remplis, sans donner de motifs à l'appui de cette affirmation.

Qui décide – Presque toutes les lois délèguent le pouvoir de déclarer une urgence provinciale ou territoriale au Cabinet (lieutenant-gouverneur en conseil) ou au ministre responsable. Selon la législation de l'Ontario, aussi bien le Cabinet que le premier ministre sont autorisés à déclarer une urgence provinciale (art. 7.0.1).

Exigences procédurales – Généralement, les lois provinciales et territoriales prévoient des exigences procédurales fondamentales telles que des dispositions d'avis public et de caducité. Sauf à Terre-Neuve-et-Labrador, toutes les déclarations de situation d'urgence provinciales/territoriales doivent être immédiatement communiquées aux personnes affectées (la même exigence s'applique pour la fin de l'état d'urgence). Dans la quasi-totalité des provinces et territoires, la déclaration de situation d'urgence exige un contenu minimal, à savoir la description de la situation d'urgence et la délimitation de la zone concernée (sauf à Terre -

¹³ Comme *David Suzuki Foundation et al c. The AG for BC*, 2004 BCSC 620 (CanLII), aux paragraphes 142-146. Voir aussi *Humphries, supra*, par. 19.

¹⁴ *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, par. 14; *Bricka, supra*, par. 46.

Neuve-et-Labrador et au Yukon)¹⁵. Contrairement à la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale, les lois provinciales/territoriales n'exigent pas que le décideur consulte d'autres instances ou les communautés touchées avant de déclarer une urgence¹⁶.

Puisque les mesures d'urgence sont, par définition, temporaires, les lois sur les situations d'urgence prévoient généralement des dispositions de caducité pour que les déclarations et les mesures d'urgence connexes expirent automatiquement, à moins d'être renouvelées. Si la durée de la période de caducité varie de 10 jours (Québec) à 90 jours (Yukon, Alberta pour la pandémie), elle est plus généralement de 14 jours. La législation de Terre-Neuve fait exception dans la mesure où elle ne comporte pas de disposition de caducité, la déclaration de situation d'urgence restant en vigueur jusqu'à ce que le lieutenant-gouverneur en conseil ou un texte provincial y mette fin (art. 12).

Imputabilité – Les lois provinciales et territoriales diffèrent considérablement de la *Loi sur les mesures d'urgence* en ce qui concerne l'approche de surveillance et d'imputabilité. Les assemblées législatives provinciales et territoriales ne jouent pas de rôle de surveillance significatif. Seules les lois de l'Ontario et du Québec stipulent que l'assemblée législative peut annuler un état d'urgence (Ontario art. 7.0.9 et Québec art. 92), et la loi de Terre-Neuve-et-Labrador établit qu'il peut être mis fin à un état d'urgence par un texte provincial (art. 12). La législation de l'Alberta prévoit que seule l'assemblée législative (et pas le pouvoir exécutif) peut renouveler un état d'urgence provincial (art. 18(4)). Les lois de l'Ontario et du Québec autorisent l'assemblée législative à renouveler un état d'urgence sur des périodes plus longues que les renouvellements de l'exécutif (respectivement, art. 7.0.7(3) et art. 89).

Les lois de l'Ontario et du Québec exigent également que le premier ministre (Ontario) ou le ministre (Québec) présente un rapport à l'assemblée législative concernant l'utilisation des pouvoirs d'urgence (respectivement, art. 7.0.10 et art. 98).

¹⁵ Terre-Neuve-et-Labrador (article 12) et le Yukon (article 6), qui exigent uniquement un avis de déclaration, font exception à cette exigence de « contenu minimal ».

¹⁶ En Nouvelle-Écosse, la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)*, en vertu de laquelle le ministre détient le pouvoir de déclarer un état d'urgence, stipule que le ministre doit consulter « dans la mesure du possible » les membres du Cabinet (art. 12). La législation de l'Ontario permet au premier ministre d'agir de façon unilatérale puis de consulter le Cabinet et de lui faire confirmer (éventuellement) la déclaration (article 7.0.1(2)). L'honneur de la Couronne exigerait que les gouvernements consultent les peuples autochtones dont les droits ancestraux et issus de traités peuvent être compromis par la déclaration d'urgence et l'exercice des pouvoirs d'urgence (*Nation Haida*).

Les lois provinciales et territoriales sur la gestion des urgences n'exigent pas de comités d'examen parlementaire et de commissions d'enquête – les mécanismes d'imputabilité présents dans la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale.

Dans une récente décision rendue pendant la pandémie, la Cour d'appel du Québec a souligné l'importance de la surveillance du pouvoir législatif, affirmant que :

« Il n'appartient pas à l'Assemblée nationale d'exercer le pouvoir exécutif dans notre tradition démocratique, mais elle doit toutefois en contrôler l'exercice. C'est au gouvernement que revient la décision de déclarer l'état d'urgence et il en est responsable devant l'Assemblée nationale. Cette dernière « peut désavouer par un vote la déclaration d'urgence sanitaire et tout renouvellement » (art. 122 *LSP*). » (*Bricka, supra*, par. 31)

Enfin, en Ontario, la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* exige également que le premier ministre ou le ministre auquel celui-ci en délègue la responsabilité fasse régulièrement rapport au public lors d'une situation d'urgence (art. 7.0.6).

En résumé, cette vue d'ensemble de la législation provinciale et territoriale a montré que, dans l'ensemble, les lois provinciales et territoriales sont beaucoup plus permissives que la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale pour ce qui est de la déclaration d'une urgence. Si la Colombie-Britannique, le Québec et, éventuellement, le Yukon n'auraient pu avoir recours à des mesures d'urgence en vertu de la législation actuelle en réponse aux événements de février 2022, l'ensemble des autres provinces et territoires avaient cette possibilité qui aurait permis d'exercer de nombreux pouvoirs d'urgence sans le même niveau de surveillance ou de protection procédurale que celui de la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale.

C. Gouvernement municipal

Les lois provinciales et territoriales sur la gestion des urgences définissent les responsabilités des municipalités pour la gestion locale des urgences, ainsi que plusieurs procédures et contraintes liées à l'exercice des pouvoirs d'urgence municipaux. Cette section fournit des détails sur le cadre législatif des pouvoirs d'urgence municipaux. En somme, la législation définit pour les municipalités des responsabilités et des pouvoirs qui sont similaires à ceux des provinces/territoires, mais à une plus petite échelle et avec une surveillance stricte exercée par le gouvernement provincial/territorial.

Premièrement, il est important de noter que la gestion locale des urgences ne relève pas seulement des gouvernements municipaux. Dans certains cas, la législation provinciale/territoriale reconnaît également des conseils d'établissement des Métis (Alberta), des conseils de communauté inuite (Terre-Neuve-et-Labrador), des bandes indiennes où des ententes sont en place (Alberta, Île-du-Prince-Édouard), des districts régionaux (Colombie-

Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador), des parcs provinciaux (Manitoba) ou d'autres zones désignées par le ministre.

Les municipalités (ou autres autorités locales spécifiées) sont responsables de la gestion locale des urgences qui, habituellement, exige au moins de créer un « groupe » ou une « organisation » de gestion des urgences, de nommer un responsable ou un coordonnateur, et d'élaborer et tenir à jour un plan d'urgence. Souvent, les lois et règlements provinciaux/territoriaux précisent le contenu d'un plan d'urgence local.

Les lois provinciales/territoriales prévoient la déclaration de l'état d'urgence local (SOLE ou state of local emergency) et une multitude de pouvoirs d'urgence pouvant être exercés par une autorité locale après la déclaration du SOLE. Dans de nombreux cas, le processus, les critères de déclenchement du SOLE et la gamme de pouvoirs d'urgence sont les mêmes pour les autorités locales que pour la province (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Québec et Saskatchewan). Les déclarations provinciales/territoriales et les SOLE de ces provinces présentent les différences pertinentes suivantes : l'obligation faite aux autorités locales d'aviser la province et le fait que la période de caducité soit plus courte que pour une urgence provinciale (habituellement 7 jours au lieu de 14).

Ailleurs, il arrive que les lois délèguent des pouvoirs moins étendus aux municipalités qu'au gouvernement provincial/territorial (Terre-Neuve-et-Labrador, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest). Et en Ontario et au Yukon, la délégation des pouvoirs à la province/au territoire et aux municipalités est présentée de façon différente, ce qui complique la réalisation d'un diagnostic clair restreint comparativement à un plus large¹⁷.

On dit souvent que les municipalités sont des « créations de la province » [traduit par nos soins] et, si cette représentation est vivement critiquée comme étant réductrice, elle se reflète dans la structure de la législation provinciale/territoriale sur la gestion des urgences¹⁸. La législation de la gestion des urgences est hiérarchique et la province/le territoire exerce une surveillance et un pouvoir considérables par rapport aux municipalités. En règle générale, la province/le territoire peut : décider de changer un plan d'urgence local, demander à la municipalité de s'acquitter de certaines fonctions de planification, obliger la municipalité à activer son plan de

¹⁷ Dans les deux cas, la législation utilise un libellé non limitatif permettant à la municipalité de donner tous les ordres nécessaires pour mettre en œuvre son plan d'urgence (Ontario art. 4, Yukon art. 9(2)(c)).

¹⁸ Warren Magnusson, « Are Municipalities Creatures of the Provinces? », *Journal of Canadian Studies*, 2005, 39(2):5; Dan Henstra (dir.), *Multilevel governance and emergency management in Canadian municipalities* (McGill-Queen's University Press, 2013); Alexandra Flynn, « Operative Subsidiarity and Municipal Authority: The Case of Toronto's Ward Boundary Review », *Osgoode Hall Law Journal*, 2019, 56(2):271.

mesures d'urgence, et annuler un SOLE à tout moment. Dans certains cas, la province/le territoire doit approuver les renouvellements ou prolongations de SOLE¹⁹.

Dans le cadre de la rédaction de ce document, je n'ai pas enquêté sur l'utilisation des SOLE au Canada, en raison de contraintes de temps et de lieu. Nous savons qu'Ottawa a déclaré un SOLE en réponse au convoi (6 février 2022). La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario stipule que :

4 (1) Le président du conseil municipal peut déclarer la situation d'urgence pour l'ensemble ou une partie de la municipalité. Il peut prendre toute mesure et donner tout ordre, non contraires à la loi et qu'il juge nécessaires, pour mettre en œuvre le plan de mesures d'urgence de la municipalité et pour protéger les biens, la santé, la sécurité et le bien-être des habitants de la zone de crise (article 4(1)).

Si aucun décret d'urgence particulier n'a été émis en vertu du SOLE, la Ville a indiqué dans son communiqué de presse que le SOLE a facilité les approvisionnements du gouvernement (c.-à-d. sa capacité à se procurer les fournitures et services nécessaires en mettant en œuvre des procédures atypiques et sans lancer d'appel d'offres concurrentiel). Il a aussi joué un rôle important dans la communication avec les participants au convoi et les autres niveaux de gouvernement. L'état d'urgence à Ottawa était en vigueur jusqu'au 24 février.

D. Gouvernement régional

Les lois provinciales affectent parfois des rôles et responsabilités précis aux entités régionales. Par exemple, au Québec, les districts régionaux sont tenus d'avoir des plans de mesures d'urgence comportant certaines dispositions (art. 16) et ont une responsabilité considérable dans la surveillance des pratiques adoptées par les gouvernements locaux pour la gestion des urgences dans leur district (p. ex. art. 59). À Terre-Neuve-et-Labrador, deux gouvernements locaux ou plus peuvent s'unir pour former un comité régional de gestion des urgences, élaborer un plan régional de gestion des urgences et, au besoin, déclarer une situation d'urgence régionale (art. 8). Et en Alberta, la loi prévoit la possibilité pour les gouvernements locaux de déléguer une partie ou l'ensemble de leurs pouvoirs en matière de gestion des urgences à une commission de services régionaux, sous certaines conditions (art. 11.3).

E. Gouvernement autochtone

Les peuples autochtones aussi appliquent des lois et ont compétence en ce qui concerne les urgences. La façon dont ce pouvoir est exercé par les peuples autochtones et accueilli par les

¹⁹ Colombie-Britannique art. 12(6), Manitoba art. 11(5), Nouvelle-Écosse art. 20, Territoires du Nord-Ouest art. 18, Île-du-Prince-Édouard art. 16, Saskatchewan art. 22.

institutions canadiennes implique une structure complexe de compétence fondamentale, négociée et déléguée, qui résulte de l'histoire et du présent coloniaux du pays. Les peuples autochtones ont élaboré des lois, une gouvernance et des pratiques relatives à la vie en lien avec l'environnement, comprenant des catastrophes telles que les incendies et les inondations, bien avant l'arrivée des colonisateurs²⁰. La colonisation a entraîné des maladies, d'où l'expérience de gouvernance retirée des épidémies dévastatrices²¹. Ces lois et pratiques découlent de la compétence fondamentale des peuples autochtones pour se gouverner eux-mêmes – pour déterminer librement leur statut politique, leurs institutions représentatives et pour poursuivre leurs propres objectifs²². Malgré la transmission partielle des connaissances mise en œuvre par les pensionnats autochtones et d'autres pratiques coloniales, les communautés autochtones continuent aujourd'hui d'utiliser leur vaste expérience des urgences pour régler des situations comme les feux de forêt et la pandémie de COVID-19²³. Ainsi, les réponses des communautés autochtones aux situations d'urgence peuvent sembler différentes de celles du gouvernement fédéral, provincial/territorial ou local (avec, par exemple, des alternatives d'évacuation visant à ne pas reproduire les conditions rattachées aux pensionnats autochtones, ou des contrôles renforcés des frontières et des déplacements). Ces différences sont conformes aux droits à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale, qui sont affirmés dans la législation fédérale²⁴.

En outre, des rôles et responsabilités particuliers pour la gestion des urgences sont souvent énoncés dans des traités modernes et des accords d'autonomie gouvernementale, des arrangements négociés entre les peuples autochtones et les gouvernements de la Couronne. Dans de nombreux cas, ces accords mettent les nations signataires d'un traité moderne/nations autonomes sur un pied d'égalité avec les gouvernements locaux. Cela signifie que les nations signataires d'un traité moderne/nations autonomes ont un pouvoir décisionnel sur leur peuple et leurs terres (pour, par exemple, déclarer une situation d'urgence locale), mais que les lois provinciales et fédérales prévalent sur ces décisions en cas de conflit (p. ex. Accord définitif des

²⁰ Commission royale sur les peuples autochtones (Ottawa : Gouvernement du Canada, 1996), ch. 4; Val Napoleon et Hadley Friedland, « Indigenous Legal Traditions: Roots to Renaissance » dans Markus Dubber et Tatjana Hörnle (dir.), *Oxford Handbook on Criminal Law* (Oxford University Press, 2014).

²¹ Crystal Verhaeghe, Emma Feltes et Jocelyn Stacey, *Dada Nentsen Gha Yatastig / T̓silhqot'in in the Time of COVID* (gouvernement national T̓silhqot'in, 2021), p. 7.

²² Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, *supra*.

²³ P. ex. *Dada Nentsen Gha Yatastig, supra*; Kira M. Hoffman et al., « The right to burn: barriers and opportunities for Indigenous-led fire stewardship in Canada », FACETS, 2022, 7(1):464, en ligne : <<https://doi.org/10.1139/facets-2021-0062>>; Waikaremoana Waitoki et Andre McLachlan, « Indigenous Māori responses to COVID-19: He waka eke noa? », *International Journal of Psychology*, 2022, 57(5):567, en ligne : <<https://doi.org/10.1002/ijop.12849>>.

²⁴ *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, LC 2021, ch. 14.

Premières Nations Maa-nulthes (2011), art. 13.26.0; Accord de gouvernance de la Nation des Dakota de Sioux Valley (2013), art. 16.03 et 46.05). D'autres accords prévoient que, lorsque les répercussions de la situation d'urgence vont au-delà des limites des terres dues en vertu d'un traité, les lois provinciales ou territoriales s'appliquent (p. ex. la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières Nations du Yukon*, art. 20). En vertu de ces traités modernes et de ces accords d'autonomie gouvernementale, les Nations peuvent promulguer et appliquer leurs propres lois sur la gestion des urgences (p. ex. Première Nation Tsawwassen, *Emergency Management Act*, 2020).

Des conseils de bande, créés et imposés par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens*²⁵, exercent sur les terres et membres des réserves des pouvoirs délégués par la *Loi sur les Indiens*. Le Parlement n'a pas légiféré sur la question précise de la gestion des urgences dans les réserves, laissant les conseils de bande régler cette question dans l'exercice des pouvoirs délégués. La *Loi sur les Indiens* délègue plusieurs pouvoirs particulièrement importants pour la gestion des urgences. Par exemple :

81 (1) Le conseil d'une bande peut prendre des règlements administratifs, non incompatibles avec la présente loi ou avec un règlement pris par le gouverneur en conseil ou par le ministre, pour l'une ou l'ensemble des fins suivantes :

- (a) l'adoption de mesures relatives à la santé des habitants de la réserve et les précautions à prendre contre la propagation des maladies contagieuses et infectieuses;
- (b) la réglementation de la circulation;
- (c) l'observation de la loi et le maintien de l'ordre...

Services aux Autochtones Canada (SAC) encourage les conseils de bande à élaborer leurs propres plans de mesures d'urgence, et alloue des ressources pour ce faire²⁶. SAC ne soutient pas directement les services d'urgence, mais a conclu des ententes bilatérales avec les provinces afin de fournir aux provinces les fonds nécessaires pour la prestation de services d'urgence dans les réserves²⁷.

Le gouvernement du Canada reconnaît que les relations avec les peuples autochtones concernant la gestion des urgences sont en transition. Sur son site Web, SAC déclare :

²⁵ *Loi sur les Indiens, LRC (1985)*, ch. I-5.

²⁶ Services aux Autochtones Canada, Rôles et responsabilités pendant les urgences, en ligne : <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1309372584767/1535120244606>>.

²⁷ Brittany Collier, *Gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations*, Publication n° 2015-58-E, en ligne : <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2015-58-f.pdf>>.

« En reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autodétermination, SAC étudie des possibilités de transition vers de nouvelles approches multilatérales dans le cadre desquelles les Premières Nations sont considérées comme des partenaires à part entière et égale pour ce qui est de la gestion des urgences. »²⁸

En outre, de nouvelles ententes tripartites de gestion des urgences sont mises en place pour aider les Nations autochtones à assurer un leadership complet en matière de gestion des urgences à l'égard de leurs territoires et de leur peuple²⁹.

Les relations de la Couronne avec les peuples autochtones soulignent que la gestion des urgences relève déjà de plusieurs autorités et que les rôles et responsabilités entre les gouvernements sont activement redéfinis.

III. Portée et application des mesures d'urgence provinciales/territoriales

Cette partie du document examine la portée des mesures d'urgence pouvant être autorisées par la législation provinciale et territoriale. En premier lieu, elle donne un aperçu général de ces pouvoirs. Elle examine ensuite de plus près l'étendue de ces pouvoirs en Ontario, en Nouvelle-Écosse et en Alberta, et leur application réelle ou potentielle en cas de perturbation majeure de l'ordre public.

A. Aperçu

Il convient de comparer à nouveau les caractéristiques de la législation provinciale/territoriale en matière de gestion des urgences à la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale. En vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement fédéral établit des catégories distinctes de mesures d'urgence pouvant être mises en œuvre, qui sont propres à chacune des quatre catégories d'urgence nationale. Par exemple, « la loi autorise des décrets permettant la perquisition et la saisie du domicile ou des biens d'une personne en réponse à une urgence internationale, mais pas à un sinistre (tel qu'une inondation) » [traduit par nos soins]³⁰.

La plupart des lois provinciales et territoriales adoptent l'approche inverse : elles autorisent le pouvoir exécutif à *prendre toutes les mesures nécessaires* pour faire face à l'urgence. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, Terre-Neuve-et-Labrador,

²⁸ Services aux Autochtones Canada, Rôles et responsabilités pendant les urgences, en ligne : <<https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1309372584767/1535120244606>>.

²⁹ P. ex. Collaborative Emergency Management Agreement entre la Nation T̄silhqot'in, le Canada et la Colombie-Britannique (2022), en ligne : <https://www.tsilhqotin.ca/wp-content/uploads/2022/07/2022_Collaborative_Emergency_Management_Agreement.pdf>.

³⁰ Avocats de la Commission et Conseil de la recherche de la Commission, « Introductory Report: The Emergencies Act and emergency legislation » (2022), en ligne : <<https://publicorderemergencycommission.ca>>.

le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, la Saskatchewan et le Yukon utilisent tous un libellé non limitatif, comme celui qui précède, pour déléguer des pouvoirs d'urgence à l'exécutif.

Le décret publié en Colombie-Britannique en réponse aux feux de forêt de 2018 illustre cette approche générale :

IL EST ORDONNÉ PAR LES PRÉSENTES, en vertu de l'article 9(1) de la *Loi sur les programmes d'urgence* (RSBC 1996, ch. 111), qu'un état d'urgence soit instauré dans la province de la Colombie-Britannique en raison de la menace d'un incendie en zones périurbaines affectant des vies et des biens;

IL EST EN OUTRE ORDONNÉ que le ministre de la Sécurité publique et du Solliciteur général, Emergency Management BC (EMBC), le Commissaire aux incendies et leurs employés et agents; la division « E » de la GRC et les « autorités locales » de la province de la Colombie-Britannique, telles que définies dans la *Loi sur les programmes d'urgence*, leurs employés et agents, soient habilités, conformément à l'article 10(1) de la *Loi sur les programmes d'urgence*, à prendre toutes les mesures et à mettre en œuvre toutes les procédures jugées nécessaires pour prévenir la situation d'urgence, y répondre ou en atténuer les effets. (arrêté M326, 15 août 2018; non en italique dans l'original) [traduit par nos soins]

Le libellé non limitatif de la « clause omnibus » dans la législation provinciale/territoriale doit être interprété par rapport au texte environnant de la loi (comme nous le verrons plus loin, dans le cas de l'Ontario, il existe des arguments interprétatifs selon lesquels ce libellé n'est pas si ouvert qu'il y paraît). Toutefois, dans la plupart des cas, le texte législatif indique clairement que la liste des pouvoirs énoncés est uniquement illustrative et non exclusive.

Toutes les lois provinciales et territoriales délèguent explicitement des pouvoirs pour :

- Contrôler la circulation et les déplacements au sein de la juridiction;
- Coordonner la fourniture de biens et de services essentiels.

Presque toutes les lois provinciales et territoriales délèguent explicitement des pouvoirs pour :

- Mettre en œuvre le plan d'urgence (partout sauf au Yukon);
- Ordonner l'évacuation (partout sauf au Yukon);
- Entreprendre la démolition de structures, d'arbres, de cultures, etc. (partout sauf au Yukon);
- Exiger que des personnes qualifiées apportent leur aide (partout sauf au Yukon et en Ontario);

- La législation de l'Ontario permet d'autoriser « mais pas d'exiger » que des personnes qualifiées fournissent des services (art. 7.0.2(4)12).
- Acquérir ou utiliser des biens meubles ou immeubles (partout sauf au Québec et au Yukon);
 - La législation du Québec limite cela à l'acquisition de fournitures pour les sinistrés (art. 93(10)).
- Pénétrer dans un bâtiment ou une propriété sans mandat (partout sauf au Nunavut, en Ontario et au Yukon);
- Fixer les prix des fournitures ou services essentiels, ou interdire les prix abusifs (partout sauf au Manitoba, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec).

Il est également fréquent qu'une loi d'urgence autorise la conscription (Alberta, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest, Île-du-Prince-Édouard et Saskatchewan).

Les paragraphes suivants examinent les pouvoirs délégués par la législation de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta, particulièrement en ce qui concerne les types de mesures qui ont été exercées dans le cadre du convoi et des barrages. Ces mesures comprenaient : l'interdiction et la restriction des déplacements, de la libre circulation et des rassemblements dans des zones précises à des fins précises; l'enlèvement et la détention de biens (c.-à-d. de camions); la collecte d'informations sur les participants à certaines activités; l'arrêt ou le ralentissement du financement et de la fourniture de certaines activités; et le maintien de la circulation de biens essentiels et de la fourniture de services essentiels. Nous commencerons par les deux juridictions qui ont émis des mesures d'urgence en réponse au convoi/aux barrages (l'Ontario et la Nouvelle-Écosse) pour ensuite nous tourner vers la législation de l'Alberta. Il convient enfin de noter les limites de la compétence provinciale en vertu de la Constitution canadienne : les provinces ne peuvent pas réglementer directement les banques ni les déplacements transfrontaliers internationaux, qui relèvent de la compétence fédérale, et elles ne peuvent pas non plus réglementer les activités qui se déroulent à l'extérieur de leurs frontières provinciales (p. ex. la propriété dans une autre province).

B. Ontario

Le premier ministre de l'Ontario a déclaré l'état d'urgence provincial le 11 février 2022. L'Ontario a été la seule province à déclarer une situation d'urgence en réponse au convoi de camionneurs. Je ne connais aucun autre cas où une province ou un territoire a déclaré l'état d'urgence en réponse à un trouble de l'ordre public tel que celui-ci. Sa déclaration est reproduite ici en intégralité :

ATTENDU QUE les perturbations qui touchent actuellement l'infrastructure de transport, notamment les axes commerciaux essentiels, ainsi que d'autres

infrastructures essentielles à différents endroits de la province, empêchent la circulation des personnes et la livraison de biens et de services essentiels et constituent une situation dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes et d'importants dommages à des biens;

ET ATTENDU QU'il a été satisfait aux critères énoncés au paragraphe 7.0.1 (3) de la Loi;

PAR CONSÉQUENT la situation d'urgence est par la présente déclarée en vertu de l'article 7.0.1 de la Loi pour l'ensemble de l'Ontario³¹.

Cette déclaration a été confirmée par le lieutenant-gouverneur en conseil (LGIC) le 12 février³². Le 12 février également, la province a publié le décret d'urgence Règlement de l'Ontario 71/222 (Infrastructures essentielles et voies publiques)³³, qui a été modifié le 14 février. L'urgence provinciale a pris fin le 23 février et le décret d'urgence a été révoqué le 15 avril 2022.

Le règlement d'urgence sur les infrastructures essentielles et voies publiques a temporairement :

1. Défini les « infrastructures essentielles » (comprenant les autoroutes de la série 400, les passages à la frontière internationaux et interprovinciaux, et d'autres types d'infrastructures);
2. Interdit à quiconque d'entraver l'accès aux *infrastructures essentielles* ou l'utilisation ordinaire de celles-ci (y compris par l'utilisation de véhicules à moteur), et a interdit de fournir de l'aide à un particulier pour l'aider sciemment à faire une telle chose;
3. Interdit à quiconque d'entraver l'accès à *une voie publique, une voie pour piétons ou un pont*, ou l'utilisation ordinaire de ceux-ci, qu'il s'agisse :
 - (i) d'empêcher la livraison de biens et services essentiels;
 - (ii) de perturber gravement l'activité économique ordinaire;
 - (iii) de porter une atteinte grave à la sécurité, la santé ou le bien-être des membres du public;
4. Accordé des pouvoirs d'exécution :
 - La police peut ordonner aux particuliers de cesser l'activité en cause;
 - La police ou le registrateur peut ordonner aux propriétaires/utilisateurs d'enlever les véhicules en cause;
 - Si le propriétaire ou l'utilisateur ne retire pas le véhicule lorsqu'il en reçoit l'ordre, la police peut l'enlever et le retenir;
 - Le registrateur peut annuler ou suspendre le permis de conduire, la partie plaque d'un certificat d'immatriculation de véhicule automobile ou le certificat d'immatriculation UVU.

³¹ *Déclaration de situation d'urgence*, Règl. de l'Ont. 69/22.

³² *Confirmation de déclaration de situation d'urgence*, Règl. de l'Ont. 70/22.

³³ *Infrastructures essentielles et voies publiques*, Règl. de l'Ont. 71/22.

Le *Règlement sur les infrastructures essentielles et voies publiques* semble relever des pouvoirs énoncés dans la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, plus précisément du pouvoir de réglementer ou d'interdire les déplacements dans une zone désignée. Un certain nombre de pouvoirs supplémentaires semblent pertinents en ce qui concerne la collecte d'informations et le retrait des camions au niveau des barrages. La disposition de la loi relative à l'étendue des pouvoirs est reprise ci-dessous, avec les phrases pertinentes en gras :

Portée des mesures, Ontario

7.0.2 (4) conformément au paragraphe (2) et sous réserve des restrictions visées au paragraphe (3), le lieutenant-gouverneur en conseil peut prendre des décrets en ce qui concerne les mesures suivantes :

1. Mettre en œuvre des plans de mesures d'urgence établis en vertu de l'article 3, 6, 8 ou 8.1.
2. **Réglementer ou interdire les déplacements ou le transport à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée.**
3. Évacuer des particuliers et des animaux et **enlever des biens meubles de la zone désignée** ainsi que prendre des dispositions pour organiser les secours et protéger les particuliers et les biens meubles adéquatement.
4. Mettre sur pied des installations permettant de s'occuper de particuliers et de veiller à leur bien-être, à leur sécurité et à leur hébergement, notamment des abris et des hôpitaux d'urgence.
5. Fermer des lieux publics ou privés, notamment des entreprises, bureaux, écoles, hôpitaux et autres établissements ou institutions.
6. Afin de prévenir l'émergence de la situation d'urgence, d'intervenir si elle se produit ou d'en atténuer les effets, construire des ouvrages, remettre en état les installations nécessaires et affecter, utiliser, détruire ou enlever des biens, ou en disposer.
7. Ramasser, transporter, stocker, traiter et éliminer toutes sortes de déchets.
8. Autoriser des installations, y compris des centrales électriques, à fonctionner dans la mesure nécessaire pour intervenir dans la situation d'urgence ou en atténuer les effets.
9. **Utiliser les denrées, services et ressources nécessaires se trouvant dans toute partie de l'Ontario et les distribuer et mettre à disposition, ainsi que mettre sur pied des centres pour leur distribution.**
10. **Obtenir les denrées, services et ressources nécessaires.**
11. Fixer le prix à payer pour les denrées, services et ressources nécessaires et interdire de demander à leur égard un prix exorbitant.

12. Autoriser, sans l’y obliger, une personne ou une personne appartenant à une catégorie de personnes à fournir les services pour la prestation desquels elle est raisonnablement qualifiée.

13. Sous réserve du paragraphe (7), exiger que toute personne recueille, utilise ou divulgue des renseignements qui, selon le lieutenant-gouverneur en conseil, peuvent être nécessaires afin de prévenir l’émergence de la situation d’urgence, d’intervenir si elle se produit ou d’en atténuer les effets.

14. Conformément aux pouvoirs autorisés par le présent paragraphe, prendre ou mettre en œuvre les autres mesures que le lieutenant-gouverneur en conseil estime nécessaires afin de prévenir l’émergence de la situation d’urgence, d’intervenir si elle se produit ou d’en atténuer les effets.

Lorsqu’il prend des décrets en vertu de l’article 7.0.2(4), le lieutenant-gouverneur en conseil doit tenir compte des autres exigences de la loi. Les décrets doivent être pris conformément à la disposition relative à l’objet – favoriser l’intérêt public d’une manière qui soit conforme à la Charte (art. 7.0.2(1)); il doit s’agir de mesures que le lieutenant-gouverneur en conseil croit raisonnablement efficaces et qui constituent une solution raisonnable et préférable à la prise d’autres mesures (art. 7.0.2.(2)). En outre, les mesures d’urgence doivent être mises en œuvre de façon à en limiter l’effet perturbateur, et elles ne doivent s’appliquer qu’aux régions de la province où elles sont nécessaires et uniquement tant qu’elles le sont (art. 7.0.2(3)).

Dans son rapport sur l’utilisation de sa législation d’urgence, l’Ontario déclare avoir traité le financement du convoi par d’autres moyens (une ordonnance du tribunal pour geler la distribution des dons) et que les réglementations existantes en vertu du *Code de la route* n’ont pas été suffisantes pour traiter le convoi et les barrages³⁴. La province précise en outre que le *Règlement sur les infrastructures essentielles et voies publiques* « fournissait aux autorités des outils supplémentaires pour faire face aux obstructions ».

L’exercice des pouvoirs d’urgence provinciaux n’a fait l’objet d’aucune contestation judiciaire. Comme indiqué en gras ci-dessus, la législation autorise clairement les mesures qui réglementent les déplacements et la libre circulation, permet d’enlever des biens meubles d’une zone concernée (p. ex. des camions), d’utiliser ou d’obtenir des biens (p. ex. des dépanneuses) et d’autoriser des personnes à fournir un service (p. ex. conduire des dépanneuses). En outre, des mesures exécutoires telles que l’annulation d’un permis de conduire sont rationnellement liées aux interdictions prévues par le décret d’urgence et semblent donc s’inscrire dans le cadre de l’article 14.

³⁴ Rapport sur la situation d’urgence provinciale déclarée couvrant la période du 11 février 2022 au 23 février 2022 (31 mars 2022), en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/page/rapport-sur-la-situation-durgence-provinciale-declaree-couvrant-la-période-du-11-fevrier-2022>>.

La loi provinciale présente deux limitations évidentes aux événements en question : l'Ontario ne pouvait pas obliger les conducteurs de dépanneuse à fournir des services dans le cadre de l'intervention d'urgence, et l'Ontario ne peut agir qu'au sein de ses propres frontières provinciales (c.-à-d. que la province ne peut pas annuler les permis délivrés hors de ses frontières).

C. Nouvelle-Écosse

Si la Nouvelle-Écosse n'a pas déclaré que le convoi et les barrages constituaient une urgence, elle a été la première province à exercer des pouvoirs d'urgence en réponse au convoi. Au moment du convoi, l'état d'urgence provincial déclaré pour la pandémie de COVID-19 était toujours en vigueur en Nouvelle-Écosse.

Dans le cadre de cet état d'urgence, le 28 janvier 2022, la province a émis une directive d'urgence interdisant aux manifestants de bloquer certaines zones et interdisant le financement, l'aide à l'organisation et l'encouragement des barrages.

Le communiqué de presse de la province indique :

« Aujourd'hui 28 janvier, la Province a publié une directive en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* afin d'interdire aux manifestants de bloquer l'autoroute 104 près de la limite entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

La directive s'applique aussi aux gens qui s'arrêtent ou se rassemblent le long de l'autoroute 104, à la limite entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ou dans le secteur du poste de péage du passage Cobequid pour appuyer le Convoi de la liberté 2022, la manifestation Atlantic Hold the Line ou toute autre manifestation destinée à nuire à la circulation. Permettre aux gens de se rassembler à ces endroits pourrait poser des risques à leur sécurité.

Les individus et les sociétés pourraient se voir imposer des amendes s'ils contreviennent à la directive. Les individus ou les autres entités qui financent, organisent, aident ou encouragent les barricades sur l'autoroute pourraient aussi se voir imposer des amendes. »³⁵

Cette interdiction a ensuite été étendue à toutes les routes de la Nouvelle-Écosse lorsque, le 4 février, la province a émis une deuxième directive d'urgence « interdisant aux manifestants

³⁵ « Une nouvelle directive interdit de bloquer l'autoroute » (28 janvier 2022), Emergency Management Office/Bureau de gestion des urgences, en ligne : <https://novascotia.ca/news/release/?id=20220128012>.

de bloquer ou de perturber la circulation sur toute route, rue ou autoroute de Nouvelle-Écosse »³⁶.

La *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* adopte une approche inclusive pour autoriser les pouvoirs d'urgence, ce qui signifie que la portée des mesures énumérées est illustrative et que d'autres mesures non spécifiées dans la loi peuvent être émises. Les phrases clés apparaissent en gras dans l'encadré ci-dessous :

Portée des mesures, Nouvelle-Écosse

Article 14..

Le ministre peut, pendant l'état d'urgence, à l'échelle de la province ou d'une région de celle-ci, ... **prendre toutes les mesures nécessaires** à la protection des biens et à la santé ou la sécurité des personnes qui s'y trouvent et, **sans restreindre la portée générale de ce qui précède**, peut :

- (a) ordonner la mise en œuvre de tout ou partie d'un plan de gestion des urgences;
- (b) **acquérir ou utiliser ou faire acquérir ou utiliser des biens meubles par confiscation ou par tout moyen jugé nécessaire;**
- (c) **autoriser ou exiger d'une personne qualifiée qu'elle fournisse une aide du type que cette personne peut être en mesure de fournir;**
- (d) **contrôler ou interdire les déplacements vers ou depuis une zone ou sur une route, une rue ou une autoroute;**
- (e) **assurer le maintien et la remise en état des installations essentielles, la distribution des fournitures essentielles et le maintien et la coordination des services d'urgence médicaux, sociaux et autres services essentiels;**
- (f) organiser ou ordonner l'évacuation des personnes et l'enlèvement du bétail et des biens meubles menacés par une situation d'urgence et prendre des dispositions pour les prendre en charge et les protéger de manière adéquate;
- (g) autoriser l'entrée d'une personne dans un bâtiment ou sur un terrain sans mandat;
- (h) organiser ou ordonner la démolition ou l'enlèvement de toute chose lorsque cette démolition ou cet enlèvement est nécessaire ou souhaitable pour atteindre le lieu d'une urgence, tenter d'en prévenir l'apparition ou en combattre la progression;
- (i) **ordonner l'assistance des personnes nécessaires à l'exécution des dispositions mentionnées au présent article;**

³⁶ « New order bans blockades of provincial highways, roads and streets » (4 février 2022), Emergency Management Office/Bureau de gestion des urgences, en ligne : <https://novascotia.ca/news/release/?id=20220204008>.

- (j) réguler la distribution et la disponibilité des biens, services et ressources essentiels;
- (k) autoriser et effectuer des paiements d'urgence;
- (l) évaluer les dommages causés aux ouvrages, aux biens ou aux entreprises et les frais de réparation, de remplacement ou de remise en état de ces derniers;
- (m) évaluer les dommages causés à l'environnement et les coûts et méthodes pour éliminer ou atténuer ces dommages.

[traduit par nos soins]

Les directives d'urgence interdisant de bloquer ou de perturber la circulation partout dans la province semblent relever des alinéas (d) et (e) de la loi. En outre, il aurait été possible d'accéder à des pouvoirs supplémentaires, si nécessaire, pour exiger l'aide de conducteurs de dépanneuse pour dégager les véhicules.

Cette directive d'urgence n'a pas fait l'objet d'une contestation judiciaire, laissant les questions relatives à sa légalité sans réponse. En particulier, le lien entre la mesure d'urgence particulière imposée (interdisant les barrages/perturbations sur les voies publiques) et la déclaration initiale de l'état d'urgence (la pandémie de COVID-19) est extrêmement ténu. Toutes deux semblent avoir des objectifs bien différents : l'état d'urgence vise à ralentir la propagation du virus et à protéger la santé publique, tandis que la mesure d'urgence visait à empêcher les barrages qui entravaient la circulation des biens et des services sur les principaux axes de circulation. En outre, l'interdiction de la Nouvelle-Écosse semble être considérablement plus large que celle émise par la province de l'Ontario. Le *Règlement sur les infrastructures essentielles et voies publiques* de l'Ontario contenait une définition précise de ce qu'est une entrave illégale à une voie publique (route, voie pour piétons, etc.) et excluait explicitement « une entrave de nature insignifiante, transitoire ou mineure » (art. 3). Une telle spécificité ne figurait pas dans l'annonce publique de la directive d'urgence de la Nouvelle-Écosse.

D. Alberta

La province de l'Alberta n'a pas déclaré de situation d'urgence dans le cadre des barrages, bien qu'en principe un tel événement majeur aurait pu répondre à la définition législative, permettant l'accès à un large éventail de pouvoirs d'urgence.

Définition de situation d'urgence : une « situation d'urgence » est un événement qui exige une action concertée immédiate ou l'assujettissement des personnes et des biens à certaines règles spéciales en vue de protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou de limiter les dommages aux biens ou à l'environnement. (art. 1(1)(f)) [traduit par nos soins]

Le premier ministre Jason Kenney a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de déclarer une situation d'urgence provinciale, car cela ne renforcerait pas les pouvoirs d'exécution déjà disponibles en vertu de la *Loi sur la défense des infrastructures essentielles (Critical Infrastructure Defence Act)*³⁷ de la province (bien qu'aucune accusation n'ait été portée en vertu de cette loi)³⁸.

Il semble que des pouvoirs supplémentaires auraient été disponibles en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences (Emergency Management Act)* de l'Alberta, qui adopte une approche inclusive pour autoriser l'exercice de pouvoirs d'urgence. Plus précisément, des pouvoirs d'urgence auraient pu être exercés pour obtenir des dépanneuses ou d'autres équipements dans la province pour enlever les véhicules bloquants, et la loi permet clairement de contraindre la prestation de services essentiels (p. ex. exiger que les conducteurs de dépanneuse dégagent les camions). De même, d'autres pouvoirs d'application, tels que l'annulation des permis de conduire des particuliers en infraction, auraient également pu être autorisés par cette loi. Les phrases et paragraphes clés apparaissent en gras dans l'encadré ci-dessous :

Portée des mesures, Alberta

19(1) Dès la déclaration et pendant toute la durée de l'état d'urgence, le **ministre peut prendre toutes les mesures et engager toutes les actions nécessaires, y compris** les suivantes :

- (a) mettre en œuvre un plan ou un programme d'urgence;
- (b) autoriser ou obliger une autorité locale à mettre en œuvre un plan ou un programme d'urgence pour la municipalité;
- (c) **acquérir ou utiliser** tout bien meuble ou immeuble jugé nécessaire pour prévenir, combattre ou atténuer les effets d'une situation d'urgence ou d'un sinistre;
- (d) **autoriser ou exiger, ou prendre un décret pour autoriser ou exiger, d'une personne qualifiée qu'elle fournisse une aide du type que cette personne peut être en mesure de fournir;**
- (e) **contrôler ou interdire, ou prendre un décret pour contrôler ou interdire, les déplacements vers ou depuis une zone de l'Alberta;**

³⁷ Sarah Turnbull, « Alberta not following Ontario's lead with state of emergency over protest, blockade: Kenney » (11 février 2022) CTV News, en ligne :

<<https://www.ctvnews.ca/canada/alberta-not-following-ontario-s-lead-with-state-of-emergency-over-protest-blockade-kenney-1.5778391>>.

³⁸ Rob Breakenridge, « Coutts blockade proves the sham that is Alberta's infrastructure protection law » (15 février 2022), *Calgary Herald*, en ligne :

<<https://calgaryherald.com/opinion/columnists/breakenridge-coutts-blockade-proves-the-sham-that-is-albertas-infrastructure-protection-law>>.

(f) **assurer, ou prendre un décret pour assurer, le maintien des installations essentielles et la distribution des fournitures essentielles et assurer, maintenir et coordonner, ou prendre un décret pour assurer, maintenir et coordonner, les services d'urgence, sociaux et autres services essentiels dans toute partie de l'Alberta;**

(g) ordonner l'évacuation des personnes et l'enlèvement du bétail et des biens meubles de toute zone de l'Alberta qui est ou peut être touchée par un sinistre et prendre des dispositions pour prendre en charge et protéger ces personnes, ce bétail ou ces biens meubles;

(h) autoriser l'entrée de toute personne dans tout bâtiment ou sur tout terrain, sans mandat, dans le cadre de la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme d'urgence;

(i) organiser la démolition ou l'enlèvement d'arbres, de structures ou de cultures lorsque cette démolition ou cet enlèvement est nécessaire ou souhaitable pour atteindre le lieu d'un sinistre, ou tenter d'en prévenir l'apparition ou en combattre la progression;

(j) **négocier** ou fixer les prix, ou prendre un décret pour négocier ou fixer les prix, de la nourriture, des vêtements, du **carburant, des équipements**, des fournitures médicales ou d'autres fournitures essentielles et de **l'utilisation de tout bien, service, ressource ou équipement dans toute partie de l'Alberta pour toute la durée de l'état d'urgence;**

(k) autoriser la conscription, ou prendre un décret pour autoriser la conscription, des personnes nécessaires pour faire face à une situation d'urgence.

(1.1) En plus des autres décrets qu'il est autorisé à prendre en vertu de la présente loi, le ministre peut prendre tout décret qu'il estimera nécessaire pour atténuer les répercussions de la situation d'urgence.

[traduit par nos soins]

Bien que la situation d'urgence n'ait pas été déclarée et que ces pouvoirs n'aient pas été exercés, une autre différence fondamentale est à noter entre la *Loi sur la gestion des urgences* de l'Alberta et la *Loi sur la défense des infrastructures essentielles* : les mesures d'urgence sont censées être de nature temporaire, alors que les interdictions de déplacement et de rassemblement prévues par la *Loi sur la défense des infrastructures essentielles* sont des interdictions permanentes.

IV. Les mécanismes de coordination interjuridictionnelle

Les lois fédérales, provinciales et territoriales sur les urgences ne fonctionnent pas de façon cloisonnée. Sur le plan opérationnel, les gouvernements travaillent souvent ensemble pour

coordonner la gestion des urgences. La législation et d'autres accords formels décrivent et autorisent souvent la coordination interjuridictionnelle. Même la *Loi sur les mesures d'urgence*, dont la portée temporelle est limitée à l'intervention immédiate, prévoit un certain degré de coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Comme nous l'avons vu précédemment, la *Loi sur les mesures d'urgence* exige que le gouvernement fédéral consulte ses homologues provinciaux avant de déclarer une situation d'urgence nationale (p. ex. à l'art. 25). Elle exige en outre que les mesures d'urgence soient mises en œuvre de manière coordonnée avec les mesures provinciales (p. ex. à l'art. 19). Toutefois, la *Loi sur les mesures d'urgence* ne constitue pas le cadre d'orientation de la coordination interjuridictionnelle. C'est l'une des principales missions de la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale³⁹. Dans le cadre et au-delà de la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale, il existe de nombreux mécanismes de coordination interjuridictionnelle au Canada. Dans cette section, je donne un aperçu de ces mécanismes.

A. Hypothèse de base concernant la coordination

Afin de comprendre la coordination intergouvernementale, il est important de noter l'approche hiérarchique ou « pyramidale » de la gestion des urgences au Canada⁴⁰. L'hypothèse de fonctionnement est que les urgences seront traitées par l'autorité la plus immédiate – en premier lieu l'individu ou le foyer (d'où la recommandation que chaque foyer dispose d'une trousse d'urgence de 72 heures)⁴¹ – puis par l'autorité locale. Les organismes régionaux, les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral n'interviendront que lorsque les capacités locales auront été dépassées⁴². Les chercheurs estiment en effet que 80 % des urgences sont traitées uniquement au niveau local⁴³. Un rapport de la vérificatrice générale du Canada a révélé que c'est dans les réserves que les situations d'urgence sont les plus fréquentes, en partie à cause des mauvaises conditions socio-économiques, du manque de capacité et de l'insuffisance du financement⁴⁴. Les autorités locales et les instances dirigeantes autochtones

³⁹ Parlement du Canada, *Débats de la Chambre des communes*, 39^e législature, 10^e session, vol. 141, n° 093 (7 décembre 2006), à 1719.

⁴⁰ Luc Juillet et Junichiro Koji, « Policy Change and Constitutional Order: Municipalities, Intergovernmental Relations, and the Recent Evolution of Canadian Emergency Management Policy » dans Dan Henstra (dir.), *Multilevel governance and emergency management in Canadian municipalities* (McGill-Queen's University Press, 2013), p. 25, 31-2.

⁴¹ *Votre guide de préparation aux urgences* (Ottawa : Sécurité publique Canada, 2012), en ligne : <<https://www.preparez-vous.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/yprprdnssgd/yprprdnssgd-fra.pdf>>.

⁴² *Un cadre de sécurité civile pour le Canada*, 3^e édition (Ottawa : Sécurité publique Canada, 2017), en ligne <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk/2017-mrgnc-mngmnt-frmwrk-fr.pdf>>, p. 4.

⁴³ Juillet et Koji, *supra*, p. 31.

⁴⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, chapitre 6, « La gestion des urgences dans les réserves », en ligne : <https://publications.gc.ca/collections/collection_2013/bvg-oag/FA1-

jouent donc un rôle central dans la gestion des urgences : lorsqu'il s'agit de répondre à une urgence, elles sont les premières à intervenir. En ce qui concerne la prévention, l'atténuation et la réduction des risques de sinistres, elles jouent toujours un rôle central dans la construction de communautés résilientes⁴⁵.

Comme le notent Juillet et Koji, cette approche « échelonnée » de la gestion des urgences – où les autres gouvernements n'interviennent que lorsque les capacités locales sont dépassées – nécessite une excellente coordination entre les divers niveaux (voir p. 31-32).

Malheureusement, l'efficacité de la coordination est depuis longtemps un défi identifié dans la gestion des urgences au Canada, malgré les importantes réformes législatives et politiques entreprises suite aux événements du 11 septembre 2001, y compris la promulgation de la *Loi sur la gestion des urgences*⁴⁶.

Une grande partie du travail de coordination fédérale-provinciale-territoriale se fait par le biais de cadres stratégiques et de groupes de travail. Depuis 2007, le Canada s'appuie sur un document politique intitulé *Un cadre de sécurité civile pour le Canada* (dernière mise à jour en 2017), assorti de stratégies et de plans d'action⁴⁷. Ces documents définissent des priorités stratégiques, telles que la mise en place d'un réseau à large bande pour la sécurité publique, afin d'améliorer l'efficacité de la communication entre les intervenants d'urgence dans tout le pays. Les chercheurs soulignent que, si ces cadres stratégiques ont amélioré la coordination entre les gouvernements de niveau fédéral, provincial et territorial, la coordination sur le terrain est en fait entravée par l'absence de municipalités et d'instances dirigeantes autochtones dans ces mécanismes⁴⁸.

Cette approche hiérarchique de la gestion des urgences l'est à la fois en termes de responsabilité mais aussi de contrôle. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la coordination de niveau municipal-provincial. Comme nous l'avons vu précédemment, la plupart

[2013-2-6-fra.pdf](#)>; Brittany Collier, *Gestion des urgences dans les réserves des Premières Nations*, Publication n° 2015-58-E.

⁴⁵ Juillet et Koji, *supra*, p. 33- 4.

⁴⁶ Juillet et Koji, *supra*, p. 26; Comité sénatorial permanent de la Sécurité nationale et de la défense, *Les urgences nationales : Le Canada, fragile en première ligne*, (mars 2004), en ligne : <<https://sencanada.ca/fr/content/sen/committee/373/defe/rep/rep03vol1-f>>; Cheffe Maureen Chapman et George Abbott, *Addressing the New Normal: 21st Century Disaster Management in British Columbia* (2018), recommandations 18-28, en ligne : <<https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/public-safety-and-emergency-services/emergency-preparedness-response-recovery/embc/bc-flood-and-wildfire-review-addressing-the-new-normal-21st-century-disaster-management-in-bc-web.pdf>>.

⁴⁷ Stratégie de sécurité civile pour le Canada : Vers un 2030 marqué par la résilience (2019); Plan d'action intérimaire de la Stratégie de sécurité civile (SC) fédérale, provinciale et territoriale 2021-2022.

⁴⁸ Juillet et Koji, *supra*, p. 31.

des lois provinciales sur la gestion des urgences donnent à la province un contrôle important sur la gestion des urgences au niveau local, y compris la capacité d'ordonner à une autorité locale de déclarer/d'annuler une situation d'urgence locale et de prendre en charge l'intervention d'urgence lorsqu'un événement dépasse les capacités de l'autorité locale. Ces arrangements hiérarchiques sont encore plus étendus dans les cas où les entités régionales jouent un rôle formel : les gouvernements locaux sont supervisés (et potentiellement dirigés) par les entités régionales, et les entités régionales sont supervisées (et potentiellement dirigées) par la province.

Il est intéressant de noter que la *Loi sur les services d'urgence (Emergency Services Act)* de Terre-Neuve-et-Labrador reproduit cet arrangement hiérarchique en ce qui concerne les relations provinciales-fédérales. Elle comporte une obligation légale unique de répondre à une demande du Canada. L'article 13 de cette loi est le suivant :

13. Lorsque le gouverneur en conseil a déclaré une situation d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* (du Canada), le lieutenant-gouverneur en conseil doit ordonner, à la demande du gouverneur en conseil, que les dispositions de la présente loi relatives aux interventions d'urgence soient activées dans la mesure où cela est approprié et réalisable. [traduit par nos soins]

Il est possible d'imaginer des arrangements différents – plus horizontaux – pour la gestion des urgences, dans le cadre desquels les situations d'urgence amèneraient tous les gouvernements à se réunir et à collaborer pour organiser les mesures d'intervention. Bien que ces arrangements aient été proposés et défendus dans le cadre du processus de réforme législative, le modèle d'autorité hiérarchique et formelle intégré au fédéralisme canadien est celui qui continue de se refléter dans les définitions législatives des rôles et des responsabilités⁴⁹.

B. Aide fédérale

Dans la pratique, les gestionnaires des urgences considèrent que le rôle du gouvernement fédéral est principalement financier⁵⁰. Le gouvernement fédéral fournit fréquemment des aides financières et des ressources (souvent des ressources militaires) pour aider à l'intervention d'urgence et au rétablissement. Les articles 4 et 7 de la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale habilite le ministre fédéral à fournir une aide – financière ou autre – si la province en a fait la demande. Grâce aux Accords d'aide financière en cas de catastrophe (un programme géré par

⁴⁹ Juillet et Koji, *supra*.

⁵⁰ Malcolm Grieve et Lori Turnbull, « Emergency Planning in Nova Scotia » dans Dan Henstra (dir.), *Multilevel governance and emergency management in Canadian municipalities* (McGill-Queen's University Press, 2013) p. 62 et 66.

Sécurité publique Canada)⁵¹, le gouvernement fédéral et les provinces/territoires disposent d'une formule établie pour partager les coûts de l'aide financière en cas de catastrophe.

Des ressources sont également souvent fournies par les Forces armées canadiennes en vertu de la disposition relative au « service public » de la *Loi sur la défense nationale*⁵². Les Forces canadiennes disposent d'un programme permanent d'aide en cas de catastrophe, l'opération LENTUS, qui permet de déployer du personnel et du matériel en cas de catastrophe⁵³. Sept opérations ont été menées en 2021 en réponse à des catastrophes dans tout le pays.

La *Loi sur la défense nationale* crée également la possibilité pour les procureurs généraux des provinces de faire appel à « l'aide au pouvoir civil ». Les Forces armées canadiennes doivent répondre à cette demande, qui peut être faite par une province si une émeute ou un trouble de l'ordre public dépasse leur capacité d'intervention. L'aide au pouvoir civil a été utilisée par la province de Québec lors de la crise du FLQ en 1970 et à nouveau lors de la crise d'Oka en 1990, mais à ma connaissance, elle n'a pas été invoquée depuis.

C. Accords et aide mutuelle

Contrairement à l'aide demandée au milieu de l'intervention d'urgence, la législation sur la gestion des urgences autorise également une approche proactive, permettant aux ministres responsables de conclure des accords avec d'autres juridictions aux fins de la gestion des urgences. Ces accords sont souvent des accords d'aide mutuelle, qui engagent des obligations réciproques dans le cas où l'une ou l'autre des juridictions connaîtrait une situation d'urgence. Il s'agit d'accords formels pour le partage d'équipements et de fournitures, la fourniture de personnel, l'information et d'autres formes d'assistance. Par exemple, l'accord actuel du Canada avec les États-Unis sur la gestion des urgences a été conclu en 2009 et comprend des dispositions relatives à l'aide mutuelle (permises par l'article 5 de la *Loi sur la gestion des urgences*).

La plupart des lois provinciales et territoriales permettent également aux municipalités de conclure des accords d'aide mutuelle entre elles ou avec des entités régionales. La *Loi sur la planification des urgences (Emergency Planning Act)* de la Saskatchewan permet au ministre de désigner des « zones d'aide mutuelle », dont l'objectif est décrit comme suit :

⁵¹ Sécurité publique Canada, « Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC) », en ligne : <<https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/index-fr.aspx>>.

⁵² *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5, art. 273.6.

⁵³ Gouvernement du Canada, Opération LENTUS, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/operations/operations-militaires/operations-en-cours/operation-lentus.html>>.

(3) L'établissement d'une zone d'aide mutuelle a pour objet de mettre en commun les ressources des autorités locales, des autorités des parcs régionaux et de la Couronne afin d'améliorer leurs capacités d'intervention en cas d'urgence dans les parcs régionaux, les parcs provinciaux désignés en vertu de la *Loi sur les parcs* et les municipalités situés au sein de zone d'aide mutuelle. (article 11) [traduit par nos soins]

Des chercheurs ont observé l'importance historique et actuelle des accords d'aide mutuelle, qui sont antérieurs à leur incorporation formelle dans la gestion des urgences⁵⁴. D'autres ont observé que c'est entre les gouvernements locaux que la collaboration intergouvernementale est souvent la plus forte, et qu'elle est plus développée que la collaboration verticale entre les différents niveaux de gouvernement⁵⁵. Une collaboration tripartite en matière de gestion des urgences entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les instances dirigeantes autochtones commence également à se mettre en place⁵⁶.

Ces accords interjuridictionnels vont donc de pair avec les plans d'urgence, une caractéristique essentielle de la gestion des urgences. Tous deux exigent que les responsables gouvernementaux planifient et se préparent à l'avance aux situations d'urgence. Cela signifie que les détails fondamentaux concernant la coordination interjuridictionnelle ne se trouvent pas dans la législation ou les règlements, mais plutôt dans les accords individualisés et particuliers au contexte entre les gouvernements.

Conclusion

Ce document nous donne un aperçu du paysage intergouvernemental de la gestion des urgences au Canada. La *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale est un texte législatif important et le recours à celle-ci doit être soigneusement étudié. Toutefois, la *Loi sur les mesures d'urgence* et son application ne peuvent être comprises de façon isolée. Le rôle fédéral dans la gestion des urgences comporte de multiples facettes et les déclarations d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* sont uniques.

L'examen ci-dessus des législations provinciales et territoriales sur la gestion des urgences nous permet de constater que la *Loi sur les mesures d'urgence* se distingue par le fait qu'elle délègue les pouvoirs d'urgence à l'exécutif d'une manière beaucoup plus restreinte que ce qui existe au niveau provincial et territorial. Par conséquent, si l'on s'inquiète des pouvoirs exceptionnels

⁵⁴ Miriam Belblidia et Chenier Kliebert, « Mutual Aid: A Grassroots Model for Justice and Equity in Emergency Management » (2022) *Community, Environment and Disaster Risk Management*, p. 25, p. 11-30.

⁵⁵ Grieve et Turnbull, *supra* p. 70-71.

⁵⁶ Accord de collaboration concernant la gestion des urgences, *supra*.

conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*, on devrait s'inquiéter au moins autant des pouvoirs exceptionnels conférés au niveau provincial/territorial, qui sont plus étendus, comportent moins de mécanismes formels d'imputabilité et de surveillance, et sont exercés avec une plus grande régularité.

En outre, il convient de reconnaître que les gouvernements interagissent de diverses manières en dehors des déclarations « hiérarchiques » d'urgence. Les plans d'urgence et les accords intergouvernementaux *devraient* préciser comment les gouvernements vont se coordonner et se soutenir mutuellement face à une série de menaces prévisibles. De plus, le gouvernement fédéral joue un rôle de soutien unique – comme le prévoient la *Loi sur la gestion des urgences* et la *Loi sur la défense nationale* – en fournissant des ressources sur demande aux provinces et aux territoires. Ce rôle de soutien n'oblige pas le gouvernement fédéral à déclarer un état d'urgence ou à exercer ses pouvoirs d'urgence.

La gestion des urgences au Canada est un mécanisme totalement intergouvernemental, et la coordination efficace et sans faille entre les gouvernements demeure à la fois un objectif durable et un défi constant. Ce défi se répète à chaque urgence majeure, des urgences qui se produisent régulièrement au Canada. Ainsi, les leçons tirées de l'examen approfondi de la *Loi sur les mesures d'urgence* devraient être appliquées à la gestion des urgences à tous les niveaux de gouvernement.

Annexe 1 : États d'urgence provinciaux et territoriaux (2017-2022)

Province/Territoire	Déclaration de la situation d'urgence
Colombie-Britannique	Inondations du Nord-Ouest du Pacifique – Novembre 2021 Feux incontrôlés – Juillet 2021 COVID-19 – Mars 2020 Feux incontrôlés – Juillet 2018 Feux incontrôlés – Juillet 2017
Alberta	--
Saskatchewan	COVID-19 – Mars 2020
Manitoba	COVID-19 – Mars 2020 Tempête de neige – Octobre 2019
Ontario	Convoi et barrages – Février 2022 COVID-19 – Mars 2020
Québec	--
Nouveau-Brunswick	COVID-19 – Mars 2020
Nouvelle-Écosse	COVID-19 – Mars 2020 Ouragan Dorian – Septembre 2019 (la province a déclaré une situation d'urgence locale)
Île-du-Prince-Édouard	--
Terre-Neuve-et-Labrador	--
Yukon	COVID-19 – Mars 2020
Territoires du Nord-Ouest	COVID-19 – Mars 2020
Nunavut	--

Annexe 2 : Caractéristiques comparées des pouvoirs d’urgence provinciaux et territoriaux*

*Adaptation et mise à jour du supplément en ligne de l’ouvrage de Craig Forcese et Leah West, *National Security Law*, 2^e éd. (Irwin Law, 2020).

Province	Définition de la situation d’urgence	Décideur statutaire	Durée maximale	Pouvoir de renouvellement	Imputabilité/suveillance des pouvoirs d’urgence
Alberta ⁵⁷	« Événement qui exige une action concertée immédiate ou l’assujettissement des personnes et des biens à certaines règles spéciales en vue de protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou de limiter les dommages aux biens ou à l’environnement. » [traduit par nos soins]	Lieutenant-gouverneur en conseil (LGEC)	28 jours (90 jours pour une pandémie)	Peut être prolongée par résolution législative	Aucune spécifiée
Colombie-Britannique ⁵⁸	« Circonstance ou événement présent ou imminent qui (a) est dû à un accident, un incendie, une explosion, une défaillance technique ou une catastrophe naturelle, et (b) exige une action concertée immédiate ou l’assujettissement des personnes et des biens à certaines règles spéciales en vue de protéger la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes ou de limiter les dommages aux biens. » [traduit par nos soins]	LGEC ou ministre	14 jours	Renouvellement par le LGEC pour des périodes supplémentaires pouvant aller jusqu’à 14 jours	Aucune spécifiée

⁵⁷ *Emergency Management Act*, RSA 2000, ch. E-6.8.

⁵⁸ *Emergency Program Act*, RSBC 1996, ch. 111.

Île-du-Prince-Édouard ⁵⁹	« Événement réel ou imminent qui, d'après le ministre ou une municipalité, exige une action concertée immédiate ou l'assujettissement des personnes et des biens à certaines règles en vue de protéger les biens ou la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes ou limiter les dommages aux biens. » [traduit par nos soins]	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre, avec l'approbation du LGEC	Aucune spécifiée
Manitoba ⁶⁰	<p>Le ministre peut proclamer l'état d'urgence « [e]n cas de situation d'urgence grave ou de sinistre ». Une situation d'urgence grave est définie comme une « situation d'urgence autre qu'une situation d'urgence ordinaire ».</p> <p>Une situation d'urgence est une « situation ou condition réelle ou imminente qui exige une action immédiate afin de prévenir ou de limiter : (a) des pertes de vie; (b) des situations qui risquent de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être de la population; (c) des dommages aux biens ou à l'environnement ».</p> <p>Un sinistre est un « événement grave dû à un accident ou à un phénomène naturel qui : (a) a causé ou peut causer des pertes de vie; (b) a compromis ou peut compromettre gravement la santé, la sécurité ou le bien-être de la population; (c) a causé ou peut causer des dommages importants aux biens ou à l'environnement. »</p>	Ministre	30 jours	Renouvellement par le LGEC pour des périodes supplémentaires pouvant aller jusqu'à 30 jours	Aucune spécifiée

⁵⁹ *Emergency Management Act*, RSPEI 1988, ch. E-6.1.

⁶⁰ *Loi sur les mesures d'urgence*, C.P.L.M., ch. E 80.

Nouveau-Brunswick ⁶¹	« Événement réel ou imminent qui, d'après le ministre ou une municipalité, selon le cas, exige une action concertée immédiate ou l'assujettissement des personnes et des biens à certaines règles en vue de protéger les biens et l'environnement ou la santé, la sécurité ou le bien-être de la population civile. »	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre, avec l'approbation du LGEC, pour des périodes supplémentaires de 14 jours	Aucune spécifiée
Nouvelle-Écosse ⁶²	« Événement réel ou imminent qui, d'après le ministre ou une municipalité, selon le cas, exige une action concertée immédiate ou la mobilisation de personnes ou de biens en vue de protéger les biens ou la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants de la Province. » [traduit par nos soins]	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre, avec l'approbation du LGEC, pour des périodes supplémentaires de 14 jours	Aucune spécifiée
Nunavut ⁶³	« Situation ou événement présent ou imminent qui compromet ou pourrait compromettre gravement la santé, la sécurité ou le bien-être de personnes, ou qui peut ou pourrait avoir pour effet d'endommager de façon importante des biens. »	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre pour des périodes pouvant aller jusqu'à 14 jours	Aucune spécifiée

⁶¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, LRN-B 2011, ch. 147.

⁶² *Emergency Management Act*, SNS 1990, ch. 8.

⁶³ *Loi sur les mesures d'urgence*, LNun 2007, ch. 10.

Ontario ⁶⁴	« Situation ou situation imminente dangereuse à un point tel qu'elle risquerait de causer un grave préjudice à des personnes ou d'importants dommages à des biens et qui est due à un fléau de la nature, à une maladie ou autre risque pour la santé, à un accident ou à un acte intentionnel ou autre. »	LGEC ou premier ministre (si l'urgence de la situation l'exige)	Déclaration par le LGEC = 14 jours Déclaration par le premier ministre = 72 heures, à confirmer par le LGEC	Renouvellement par le LGEC pour une période supplémentaire de 14 jours. Sur la recommandation du premier ministre, l'assemblée législative peut prolonger la situation d'urgence pour des périodes allant jusqu'à 28 jours.	L'assemblée législative peut déclarer à tout moment la fin de la situation d'urgence. Le premier ministre doit soumettre un rapport à l'assemblée législative dans les 120 jours suivant la fin de la déclaration d'urgence.
Québec ⁶⁵	« Sinistre majeur : un événement 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. »	Gouvernement (lorsque le gouvernement ne peut se réunir, le ministre peut déclarer la situation d'urgence pour une	10 jours	Renouvellement par le gouvernement pour des périodes supplémentaires d'une durée maximale de 10 jours ou, avec le consentement de l'assemblée	L'Assemblée nationale peut déclarer à tout moment la fin de la situation d'urgence. Urgence provinciale

⁶⁴ *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, ch. E.9.

⁶⁵ *Loi sur la sécurité civile*, LRQ, ch. S-2.3.

		durée maximale de 48 heures)		législative, pour des périodes maximales de 30 jours.	(« nationale ») : Le ministre doit soumettre un rapport à l'Assemblée nationale dans les trois mois suivant la fin de l'urgence.
Saskatchewan ⁶⁶	« (i) un événement dû à (a) un accident; (b) un acte de guerre ou une insurrection; (c) une activité terroriste telle que définie dans le <i>Code criminel</i> ; (d) un fléau de la nature; ou (ii) une situation ou une condition réelle ou imminente, y compris une menace d'activité terroriste telle que définie dans le <i>Code criminel</i> , qui exige une action immédiate afin de prévenir ou de limiter : (a) des pertes de vie; (b) des situations qui risquent de compromettre la santé, la sécurité ou le bien-être de la population; (c) des dommages aux biens ou à l'environnement. » [traduit par nos soins]	LGEC	14 jours	Renouvellement par le LGEC pour des périodes supplémentaires de 14 jours	Aucune spécifiée

⁶⁶ *Emergency Planning Act*, SS 1989-90, ch. E-8.1.

Terre-Neuve-et-Labrador ⁶⁷	« Événement réel ou prévu ou concours de circonstances imprévu qui nécessite une action immédiate ou une action concertée immédiate, tel que déclaré ou renouvelé par le lieutenant-gouverneur en conseil, le ministre, un comité ou un conseil régional de gestion des situations. » [traduit par nos soins]	LGEC	Jusqu'à achèvement	Sans objet	Le ministre doit rendre compte au Cabinet des mesures entreprises (pendant la durée de la situation d'urgence).
Territoires du Nord-Ouest ⁶⁸	« Situation présente ou imminente qui nécessite la coordination d'activités ou la mobilisation de personnes ou de biens pour protéger la santé, la sécurité ou le bien-être des personnes, ou pour atténuer ou prévenir les dommages aux biens ou à l'environnement. »	Ministre	14 jours	Renouvellement par le ministre	Aucune spécifiée
Yukon ⁶⁹	Une situation d'urgence est une « catastrophe en temps de paix » ou un « état de guerre ». Une catastrophe en temps de paix est une « catastrophe effective ou imminente comportant le risque de pertes humaines ou matérielles au Yukon qui n'est pas attribuable à une attaque ennemie, au sabotage ou à tout autre acte hostile et qui résulte notamment de l'un des événements suivants : incendie, explosion, inondation,	Commissaire du Yukon en conseil exécutif	90 jours	Le commissaire en conseil exécutif peut prolonger la situation d'urgence (*durée non précisée)	Aucune spécifiée

⁶⁷ *Emergency Management Act*, SNL 2008, ch. E-9.1.

⁶⁸ *Loi sur la gestion des urgences*, L.T.N.-O. 2018, ch. 17.

⁶⁹ *Loi sur les mesures civiles d'urgence*, LRY 2002, ch. 34.

	<p>tremblement de terre, glissement de terrain, catastrophe climatique, épidémie, accident maritime, accident minier, accident de transport, panne d'électricité, accident nucléaire ».</p> <p>Un état de guerre est « l'état qui résulte d'une proclamation, lancée par Sa Majesté ou sous l'autorité du gouverneur en conseil, déclarant l'existence d'une guerre, d'une invasion ou d'une insurrection, effective ou imminente ».</p>				
--	--	--	--	--	--