

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N°: 505-17-012101-202

DATE : le 8 avril 2021

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE BRIAN RIORDAN, J.C.S.**

---

**STANISLAS BRICKA**

Demandeur

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Défendeur

---

**JUGEMENT SUR UN POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE**

---

### LE DÉBAT

[1] Il y a presque exactement un an, le gouvernement du Québec (le « **Gouvernement** ») a déclaré un état d'urgence sanitaire pour le Québec par le décret 177-2020, lequel avait une durée de 10 jours, soit la période maximale permise par la *Loi sur la santé publique* (la « **LSP** »<sup>1</sup>). Il n'est pas contesté que le Gouvernement avait le droit et l'autorité pour ce faire. Par contre, ce qui est contesté par le demandeur est son pouvoir de renouveler l'état d'urgence par simple décret, sans l'assentiment préalable de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, comme il l'a fait tous les six à neuf jours depuis l'expiration du premier décret.

[2] Il y a donc eu de nombreux « **Décrets de renouvellement** », dont celui en vigueur au moment de l'audition du présent pourvoi : le décret 243-2021 du 17 mars 2021 (le

---

<sup>1</sup> R.L.R.Q. c. S-2.2.

<sup>2</sup> Pour alléger le texte, lorsque le Tribunal emploie le mot « assentiment », il réfère toujours à l'assentiment de l'Assemblée nationale, à moins d'indication contraire.

« **Décret 243** »<sup>3</sup>). Par son pourvoi en contrôle judiciaire, le demandeur, qui est membre du Barreau, s'adresse personnellement au Tribunal pour faire déclarer invalides et inopérants tous les Décrets de renouvellement et, en particulier, le Décret 243.

[3] Subsidiairement, il nous demande de déclarer que les dispositions pénales prévues à l'article 139 de la LSP ne s'appliquent pas aux mesures réglementaires adoptées par le Gouvernement, le ministre de la Santé ou le directeur de la Santé publique concernant le renouvellement de l'état d'urgence sanitaire.

[4] Précisons qu'il y a, dans les circonstances, deux sortes de décrets prononcés par le Gouvernement dans le contexte de la pandémie. En premier lieu, il y a ceux qui déclarent ou renouvèlent l'état d'urgence en vertu des articles 118 ou 119 et, par la suite, il y a ceux qui mettent en place les mesures de protection permises par l'article 123 une fois l'état d'urgence en place. Le Décret 243 est de la première catégorie.

[5] Pour les motifs présentés ci-dessous, le Tribunal rejettera les deux pourvois.

### LA NORME DE CONTRÔLE

[6] Quant à la norme de contrôle, les deux parties conviennent que c'est la norme de la décision raisonnable qui s'applique en l'espèce. Pour nous aider à saisir la portée de cette norme, le demandeur nous réfère aux conseils suivants offerts par la Cour suprême dans le dossier de *Vavilov*<sup>4</sup> :

[108] [...] Ainsi, bien qu'un organisme administratif puisse disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte être conforme « à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée » [...]

[109] [...] Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l'interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s'arroger des pouvoirs que le législateur n'a jamais voulu lui conférer. De la même manière, un organisme administratif ne saurait exercer un pouvoir qui ne lui a pas été délégué.

[7] Cette mise en garde est bien notée.

### L'INVALIDITÉ DU DÉCRET 243

[8] Ce pourvoi trouve son fondement dans l'article 118<sup>5</sup> qui impose une situation de « menace grave à la santé de la population [...] (qui) exige l'application immédiate de certaines

<sup>3</sup> Le texte du Décret 243 est reproduit à l'Annexe A du présent jugement. Depuis l'audition, un nouveau Décret de renouvellement a dû être adopté. Le présent jugement s'applique à ce nouveau décret également.

<sup>4</sup> *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

<sup>5</sup> Dorénavant, toute mention d'une disposition d'une loi fera référence aux articles de la LSP, à moins d'indication contraire.

mesures [...] pour protéger la santé de la population »<sup>6</sup>. Le demandeur met l'accent sur le mot « immédiate ».

[9] Le demandeur ne met pas en doute que dans un état d'urgence sanitaire le Gouvernement doit pouvoir agir sans délai, car il fait face à une situation imprévisible. Dans de telles circonstances, il convient qu'il « n'est pas envisageable d'attendre un éventuel assentiment de l'Assemblée nationale qui entraînerait une perte de temps potentiellement préjudiciable à la santé publique »<sup>7</sup>. Soit, mais il ne voit pas le besoin d'une application immédiate en ce qui concerne les Décrets de renouvellement une fois que le Gouvernement bénéficie d'une période de dix jours pour mettre la question devant l'Assemblée nationale pour son assentiment – ou son désaveu.

[10] Il n'ignore pas l'article 119 qui permet au Gouvernement de renouveler un décret « pour d'autres périodes maximales de 10 jours ou, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, pour des périodes maximales de 30 jours ». Toutefois, il maintient qu'on ne peut pas présumer que l'urgence exigeant une action immédiate continue automatiquement d'exister après le décret initial pour permettre la prolongation indéfinie des pouvoirs exceptionnels sans l'intervention de l'Assemblée nationale. Pour lui, les mêmes conditions que pour le décret initial doivent être rencontrées lors de chaque renouvellement, c'est-à-dire, l'urgence, faute de quoi, le Gouvernement doit consulter la législature pour renouveler le décret.

[11] D'ailleurs, il interprète l'article 119 comme exigeant qu'un débat devant l'Assemblée nationale ait obligatoirement lieu dès qu'il est prévisible que l'état d'urgence sanitaire dépassera, sinon les dix jours, au moins les trente jours. Il voit dans l'affidavit de Dr Yves Jalbert, témoin du défendeur (le « **PGQ** »), une admission que le Gouvernement savait que la pandémie serait de longue durée, ce qui aurait dû l'inciter à chercher l'approbation de sa gestion de la crise auprès des législateurs.

[12] Il cite le Journal des débats parlementaires du mois d'août 2001, au moment de l'adoption presque simultanée de la LSP et la *Loi sur la sécurité civile*<sup>8</sup>, où le ministre Ménard déclare que « je rappelle que la déclaration d'urgence devrait être rare. Une situation d'urgence ne devrait s'appliquer que parce que s'est soulevée une situation qui n'était pas prévue dans le plan de sécurité »<sup>9</sup>. Le ministre ajoute plus loin que « Par cette disposition, la déclaration de l'état d'urgence est soumise au contrôle de l'Assemblée nationale, même s'il n'est pas utile de la prolonger »<sup>10</sup>.

[13] Le demandeur y voit une admission de la part du Gouvernement (de l'époque) que l'intention de l'Assemblée nationale était de soumettre toute décision sauf les plus urgentes à son assentiment. Cela ne le surprend point, car les débats publics et transparents représentent la fondation même de la démocratie. De plus, lorsqu'une disposition d'une loi

<sup>6</sup> Pour alléger le texte, le Tribunal reproduit les articles pertinents de la LSP à l'Annexe B du présent jugement.

<sup>7</sup> Voir le paragraphe 13 du Pourvoi.

<sup>8</sup> RLRQ c. S-2.3.

<sup>9</sup> D-5, page 30. Le ministre Ménard parlait surtout de la *Loi sur la sécurité civile*, mais les deux lois se ressemblent aux fins de la présente analyse.

<sup>10</sup> *Ibid.*, page 34.

ou règlement a pour effet de restreindre ou empiéter sur les droits des citoyens, les règles d'interprétation exigent une application restrictive de sa portée.

[14] À son avis, la même façon de faire s'appliquerait logiquement au moment de restreindre le pouvoir ou l'autorité de l'Assemblée nationale, comme le fait l'article 119. De plus, pour que cette disposition puisse permettre la prolongation de l'état d'urgence sans l'assentiment de l'Assemblée nationale, il aurait fallu le dire de la manière la plus claire, ce qui n'est pas le cas à ses yeux.

[15] C'est d'autant plus vrai, il soumet, vu que l'article 123, qui octroie des pouvoirs spéciaux au ministre et au Gouvernement, précise que c'est « malgré toute disposition contraire ». L'emploi de cette expression confirme à quel point les pouvoirs accordés sont exceptionnels et qu'ils minent les pouvoirs de l'Assemblée nationale et les droits des citoyens. De tels pouvoirs, plaide-t-il avec conviction, ne peuvent logiquement et démocratiquement durer plus que 30 jours sans être soumis à la surveillance de la législature.

[16] L'argument est imaginatif, mais peu convaincant. Il trébuche et ultimement tombe pour plusieurs raisons, soit :

- a. Le libellé de l'article 119 est clair et inattaquable quant au droit du Gouvernement de renouveler la déclaration de l'état d'urgence pour d'autres périodes maximales de 10 jours, et cela, sans imposer quelque limitation ou condition que ce soit autre que la durée maximale.
- b. Un amendement à la LSP a enlevé l'ancienne obligation de déposer tout décret d'urgence devant l'Assemblée nationale.
- c. Les Décrets de renouvellement sont en conformité avec les objectifs de la LSP, leur loi habilitante.
- d. Le demandeur n'a pas renversé la forte présomption de validité des décisions gouvernementales, présomption qui s'applique sans que le Gouvernement doive en faire la preuve.
- e. Malgré le droit de désavouer les renouvellements que possède l'Assemblée nationale en vertu de l'article 122, aucune tentative n'a été faite dans ce sens, que ce soit pour désavouer les décrets ou pour censurer le Gouvernement.
- f. Ultimement, non seulement il n'y a pas de preuve que les décrets d'état d'urgence sanitaire ne sont pas raisonnables, mais de plus, la preuve convainc le Tribunal qu'ils le sont.

#### **A. LA CLARTÉ DE L'ARTICLE 119**

[17] D'emblée, la lecture de l'article 119 n'évoque aucune ambiguïté ou équivoque dans l'esprit du Tribunal. Il se lit :

119. L'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement vaut pour une période maximale de 10 jours à l'expiration de laquelle **il peut être renouvelé pour d'autres périodes maximales de 10 jours ou, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, pour des périodes maximales de 30 jours.**

(Emphase du Tribunal)

[18] Le mot « ou » sépare clairement le cas où l'assentiment serait requis, c'est-à-dire, pour un décret d'une durée jusqu'à 30 jours, du cas où il ne serait pas requis, soit ceux d'une durée de 10 jours ou moins. Nous ne voyons pas comment faire sauter l'obligation de l'assentiment à l'autre côté du mot « ou ».

[19] Par surcroît, le PGQ nous réfère à la version anglaise de l'article où l'on peut lire que l'état d'urgence « *may be renewed, as many times as necessary, for a maximum period of 10 days* ». À ses yeux, la clause « *as many times as necessary* » renforce son argument que la clause « pour d'autres périodes » édicte que les renouvellements sans l'assentiment peuvent se faire un nombre illimité de fois.

[20] S'il était nécessaire de chercher à comprendre un sens obscur de l'article, cet argument nous aiderait à appuyer la position du PGQ, mais ce n'est pas le cas. La version française sans autre appui nous suffit pour rejeter l'argument du demandeur.

## B. LA VERSION PRÉCÉDENTE DES ARTICLES

[21] La jurisprudence et doctrine nous enseignent qu'il est possible de chercher l'intention du législateur en se référant aux versions précédentes d'une loi lorsqu'il y a eu un amendement apporté<sup>11</sup>. Le cas de la LSP permet une telle analyse et il importe donc de comparer l'article 119 avec les anciennes dispositions qu'il remplace.

[22] En ce faisant, nous constatons qu'avant l'amendement, le gouvernement devait déposer tout décret devant l'Assemblée nationale. Voici le texte des articles remplacés par la présente version :

**22.** Le ministre **doit déposer à l'Assemblée nationale tout décret** adopté en vertu de l'article 17 au plus tard le troisième jour au cours duquel siège l'Assemblée, après l'adoption du décret.

**23.** Dès qu'un décret est ainsi déposé, tout député peut, par une motion non annoncée, demander la révocation de ce décret ; cette motion doit être étudiée d'urgence et sa présentation interrompt tout débat en cours ; si elle est adoptée, le décret cesse d'être en vigueur.

(Emphase du Tribunal)

[23] Par l'amendement le législateur a enlevé l'obligation de consulter l'Assemblée nationale pour chaque décret déclaré. Même si, en vertu de l'article 122, la législature garde le pouvoir de désavouer l'état d'urgence et tout renouvellement conformément à ses règles de procédure, le Gouvernement n'a plus à lui soumettre chaque décret. En tenant compte du texte précédent abandonné, il ne peut y avoir de doute quant à l'intention du législateur à cet effet.

[24] Tant que la durée du Décret de renouvellement ne dépasse pas 10 jours, aucun assentiment n'est requis.

<sup>11</sup> Voir Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, par. 1562, citant *Gravel c. Cité de St-Léonard*, [1978] 1 R.C.S. 660, page 667.

### C. LES OBJETS DE LA LSP

[25] Il est sans controverse que le droit du Gouvernement de prononcer des décrets d'état d'urgence sanitaire est un pouvoir qui lui est délégué par l'Assemblée nationale, en l'instance, par la voie de la LSP. Le pouvoir ainsi délégué est donc limité par les objets de la LSP, la loi habilitante<sup>12</sup>. Par conséquent, la portée des décrets d'état d'urgence ne peut être incompatible avec ces objets.

[26] C'est aux articles 1 et 5 que la LSP exprime ses objets :

**1.** La présente loi a pour objet la protection de la santé de la population et la mise en place de conditions favorables au maintien et à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population en général.

**5.** Les actions de santé publique doivent être faites dans le but de protéger, de maintenir ou d'améliorer l'état de santé et de bien-être de la population en général et elles ne peuvent viser des individus que dans la mesure où elles sont prises au bénéfice de la collectivité ou d'un groupe d'individus.

[27] Quant au concept de l'incompatibilité entre un décret et la loi habilitante, la Cour suprême s'est penchée sur cette notion dans le dossier *Katz*, où elle écrit :

Pour qu'il puisse être déclaré *ultra vires* pour cause d'incompatibilité avec l'objet de la loi, le règlement doit reposer sur des considérations « sans importance », doit être « non pertinent » ou être « complètement étranger » à l'objet de la loi. [...] En réalité, bien qu'il soit possible de déclarer un règlement *ultra vires* pour cette raison, comme le juge Dickson l'a fait observer, « seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure » [...].<sup>13</sup>

[28] À cela, la Cour suprême ajoute une précision fort pertinente à l'analyse de la conformité d'un règlement – ou un décret – aux objets de sa loi habilitante :

[39] Il n'est pas question de savoir si les règlements permettront ou non en bout de ligne d'atteindre cet objectif ou s'ils constituent ou non une saine politique économique. La question est de savoir si les règlements sont conformes à l'objectif du régime législatif.

[29] L'analyse du Décret 243 révèle sa conformité avec les objets de la LSP.

[30] Le décret indique « que cette pandémie constitue une menace réelle grave à la santé de la population qui exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 de (la LSP) ». Les mesures que le Décret 243 rend disponible, soit celles prévues à l'article 123, sont incontestablement conçues pour favoriser « la protection de la santé de la population et la mise en place de conditions favorables au maintien et à l'amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population en général ».

[31] Non seulement il est impossible de prétendre que ces mesures soient « sans importance », « non pertinent » ou « complètement étranger » à l'objet de la loi », mais force est de conclure qu'elles occupent une place logique, voire critique, dans la lutte contre la

<sup>12</sup> Voir *Catalyst Paper c. North Cowichan*, 2012 CSC 2, par. 15.

<sup>13</sup> *Katz c. Ontario (Health and Long-Term Care)*, [2013] 3 S.C.R., 810, par. 28.

pandémie. Nous sommes loin du cas flagrant auquel le regretté Juge Dickson faisait référence.

[32] Le Tribunal en conclut donc que le Décret 243 est conforme aux objets de la LSP.

#### **D. LA PRÉSUMPTION DE VALIDITÉ**

[33] Il n'est pas facile de renverser un décret gouvernemental. Toujours dans *Katz*, la Cour suprême s'est exprimée ainsi à ce sujet :

[25] Les règlements jouissent d'une présomption de validité. Cette présomption comporte deux aspects : elle impose à celui qui conteste le règlement le fardeau de démontrer que celui-ci est invalide, plutôt que d'obliger l'organisme réglementaire à en justifier la validité ; ensuite, la présomption favorise une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, *dans la mesure du possible*, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rend *intra vires*. (Emphase dans l'original)

[34] À cela, le Code de procédure civile du Québec impose la règle édictée à l'article 81 :

**81.** Les tribunaux ne peuvent prononcer aucune mesure provisionnelle ni aucune sanction, ni exercer un pouvoir de contrôle judiciaire contre le gouvernement, l'un de ses ministres ou une personne, qu'elle soit ou non fonctionnaire de l'État, agissant sous leur autorité ou sur leurs instructions relativement à une matière qui se rapporte à l'exercice de leur fonction ou de l'autorité qui leur est conférée par une loi. Il peut être fait exception à cette règle s'il leur est démontré qu'il y avait défaut ou excès de compétence.

**81.** The courts cannot order a provisional measure or a sanction against, or exercise the power of judicial review over, the Government or a minister of the Government or any person, whether or not a public servant, acting under their authority or on their instructions in a matter relating to the exercise of a function or the authority conferred on them by law. An exception to this rule may be made if it is shown to the court that there was a lack or excess of jurisdiction.

[35] La barre est placée donc très haute devant le demandeur. Pour contrer la présomption de validité des décrets, il doit démontrer un défaut ou excès de compétence de la part du Gouvernement en les déclarant.

[36] Pour ce faire, le demandeur compte sur la contradiction qu'il voit entre les renouvellements sans assentiment et les principes de base de la démocratie qui exigent la tenue de débats ouverts et transparents avant l'imposition de règles qui restreignent la liberté du peuple.

[37] Ceci dit, les principes démocratiques permettent aussi la délégation de certains pouvoirs par la législature à l'exécutif, à la condition que ce dernier respecte les limites de la délégation, condition que nous avons déjà déterminé être rencontrée en l'espèce.

[38] Vu cela, nous nous devons de conclure que le demandeur ne réussit pas à traverser la barre ici. Son fardeau de prouver l'invalidité des décrets, présumés valides d'avance, s'avère trop lourd. Il s'agit d'un quatrième motif pour débouter la demande.

## E. LE SILENCE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

[39] Le premier alinéa de l'article 122 invite l'intervention de l'Assemblée nationale quant à un décret qu'elle considère inapproprié pour quelque raison que ce soit. Il se lit ainsi :

**122.** L'Assemblée nationale peut, conformément à ses règles de procédure, désavouer par un vote la déclaration d'état d'urgence sanitaire et tout renouvellement.

[40] Voilà le mécanisme de contrôle instauré par la LSP à l'égard d'un état d'urgence sanitaire. Depuis le début, la législature, ou tout membre, aurait pu mettre en question les nombreux renouvellements des décrets d'état d'urgence par simple motion de désaveu. Rien de plus simple - et plus démocratique!

[41] La preuve ne révèle aucune telle motion qui aurait été proposée à date. Le Tribunal ne peut s'empêcher de comprendre ça comme une sorte d'assentiment indirect des décrets.

## F. LA RAISONNABILITÉ DES DÉCRETS

[42] Notre collègue, Frédéric Bachand, maintenant à la Cour d'appel, résume ainsi la position de la Cour suprême en ce qui concerne le test de la décision raisonnable en droit administratif<sup>14</sup> :

[15] [...] Ensuite, l'analyse de la légalité de l'acte contesté doit tenir compte d'un ensemble de facteurs d'ordre social, économique et politique dont l'organisme concerné peut tenir compte lorsqu'il exerce son pouvoir réglementaire. Enfin, l'acte en question « ne sera annulé que s'il [...] n'aurait pu être adopté par un organisme raisonnable tenant compte de ces facteurs »<sup>15</sup>. Sur le fond, toute la question sera de savoir si ce critère est rempli en l'espèce.

[43] Le demandeur reconnaît qu'il existe au Québec et dans le monde entier une crise de santé publique sans précédent depuis un an. Comme expliqué ci-dessus, dans ces circonstances les décrets sont en harmonie avec les objets de la loi habilitante. Ils sont également harmonieux avec le gros bon sens. Il est tout à fait raisonnable – et nécessaire – que le Gouvernement les adopte dans les circonstances.

[44] Le Décret 243, comme tous les autres renouvellements passés, ainsi que celui en vigueur au moment du présent jugement, rencontrent la norme de la décision raisonnable. Le pourvoi en contrôle judiciaire à son égard est rejeté.

## L'INAPPLICABILITÉ DES PÉNALITÉS

[45] Sur ce deuxième volet, le demandeur cherche l'ordonnance suivante :

SUBSIDIAIREMENT, DÉCLARER QUE les dispositions pénales prévues à l'article 139 LSP ne s'appliquent pas aux mesures à caractère général et impersonnel adoptées ou continuées par le décret 243-2021 du 17 mars 2021

[46] Il conteste la partie de l'article 139 qui impose une amende pour avoir refusé d'obéir à un ordre donné dans le cadre de l'application du chapitre XI de la LSP<sup>16</sup> par le ministre, le

<sup>14</sup> *Karounis c. Procureur général du Québec* 2020 QCCS 2817, par. 15.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, Note 13, par. 24.

<sup>16</sup> Il s'agit du chapitre pertinent au présent débat et intitulé : POUVOIRS DES AUTORITÉS DE SANTÉ PUBLIQUE ET DU GOUVERNEMENT EN CAS DE MENACE À LA SANTÉ DE LA POPULATION.



directeur national de santé publique, un directeur de santé publique ou une personne autorisée à agir en leur nom. La question touche aussi aux mesures prévues à l'article 123 (les « **Mesures** ») et le sens du mot « ordre » à l'article 139.

[47] Voici l'argument du demandeur tel qu'exprimé dans son pourvoi :

50. Cet article (139) se limite à prévoir des amendes pour les cas circonsciés qui y sont prévus, soit des situations individuelles (le refus pour une personne d'obéir à *un ordre* donné par le ministre, le directeur national de santé publique, un directeur de santé publique ou une personne autorisée à agir en leur nom) et non des infractions réglementaires;
51. Or les dispositions prises par décrets sont des dispositions réglementaires (soit des dispositions normatives, à caractère impersonnel et d'ordre général);
52. L'article 139 LSP ne peut donc pas permettre de sanctionner les infractions aux dispositions réglementaires contenues dans les décrets;
53. Les pénalités prévues à l'article 139 LSP ne sauraient s'étendre aux dispositions prises par décrets ou arrêtés ministériels sans un texte clair à cet effet dans la LSP;
54. Interpréter l'article 139 LSP comme permettant de sanctionner le non-respect des dispositions réglementaires adoptées par voie de décret ou d'arrêté ministériel reviendrait à conférer au gouvernement et aux ministres de la Santé et des Services sociaux le pouvoir de créer des infractions entièrement nouvelles;

[48] Ainsi, pour lui, un décret doit respecter les règles applicables aux règlements, ce qui a comme conséquence qu'il doit avoir une portée générale, sociétale, normative et impersonnelle, mais surtout pas individuelle. Jusque-là, le Tribunal peut être d'accord.

[49] Le demandeur voit donc un empêchement à l'applicabilité de l'article 139, car il y voit une portée presque exclusivement individuelle, étant donné l'emploi du mot « ordre », qui dans ce contexte est une directive adressée à un individu par un autre individu, et l'imposition d'amendes, qui sont des sanctions imposées à des individus.

[50] À l'audition, il plaide qu'en l'absence d'un ordre direct donné par une personne à une autre de se conformer à une des Mesures, une amende en vertu de l'article 139 serait invalide. Mais il ajoute qu'un tel ordre ne serait pas valable de toute façon parce qu'il violerait la nature générale et impersonnelle obligatoire des Mesures, vu qu'elles sont adoptées par décret.

[51] On finit dans un « *Catch 22* »<sup>17</sup> classique.

[52] Selon un tel raisonnement, le Gouvernement aurait le pouvoir d'édicter des règles, mais pas le pouvoir de sanctionner leur non-respect par des individus. Ça voudrait dire, par exemple, que bien que l'état ait le droit d'établir par règlement essentiellement tous les aspects relatifs à la conduite d'une automobile, il n'aurait pas le droit d'autoriser la police à donner une contravention à un conducteur qui ne les respecte pas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> C'est le titre du célèbre livre de Joseph Heller où un militaire qui essaie de se faire exclure de l'armée pour raison de folie voit sa demande refusée parce qu'aux yeux des généraux, quelqu'un qui veut se faire sortir de l'armée ne peut être fou.

<sup>18</sup> Voir le *Code de la sécurité routière*, R.L.R.Q., c. C-24.2, articles 618-622 et 645.3-646.

[53] C'est un non-sens total. Ça viderait les règlements et décrets gouvernementaux de tout effet réel et mènerait à un désastre. Pour atteindre leurs objets, malgré leur nature normative et impersonnelle, les règlements doivent d'une manière ou d'une autre contrôler ou délimiter le comportement d'individus. Les dépouiller de toute sanction serait les émasculer et les rendre inutiles.

[54] Le Tribunal conclut donc sans hésitation que la décision du Gouvernement d'adopter les dispositions pénales prévues à l'article 139 rencontre la norme de la décision raisonnable. Le pourvoi en contrôle judiciaire à son égard est rejeté.

**POUR CES MOTIFS, LA COUR:**

[55] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire du demandeur;

[56] **LE TOUT**, avec frais de justice.

---

**BRIAN RIORDAN, J.C.S.**

Me Stanislas Bricka  
Se représentant seul

Me Lizann Demers  
Me François-Alexandre Gagné  
Procureurs du défendeur

Date d'audition: le 23 mars 2021

**ANNEXE A****DÉCRET NUMÉRO 243-2021**

CONCERNANT le renouvellement de l'état  
d'urgence sanitaire conformément à l'article 119 de  
la Loi sur la santé publique

—ooo0ooo—

ATTENDU QUE l'Organisation mondiale de la Santé a déclaré une pandémie de la COVID-19 le 11 mars 2020;

ATTENDU QU'en vertu de l'article 118 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2) le gouvernement peut déclarer un état d'urgence sanitaire dans tout ou partie du territoire québécois lorsqu'une menace grave à la santé de la population, réelle ou imminente, exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 de cette loi pour protéger la santé de la population;

ATTENDU QUE cette pandémie constitue une menace réelle grave à la santé de la population qui exige l'application immédiate de certaines mesures prévues à l'article 123 de cette loi;

ATTENDU QU'en vertu du premier alinéa de l'article 119 de cette loi l'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement vaut pour une période maximale de dix jours à l'expiration de laquelle il peut être renouvelé pour d'autres périodes maximales de dix jours ou, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, pour des périodes maximales de 30 jours;

ATTENDU QU'en vertu de l'article 121 de cette loi la déclaration d'état d'urgence sanitaire et tout renouvellement entrent en vigueur dès qu'ils sont exprimés;

ATTENDU QU'au cours de l'état d'urgence sanitaire, malgré toute disposition contraire, le gouvernement ou le ministre de la Santé et des Services sociaux, s'il a été habilité, peut, sans délai et sans formalité, prendre l'une des mesures prévues aux paragraphes 1° à 8° du premier alinéa de l'article 123 de cette loi pour protéger la santé de la population;

ATTENDU QUE, par le décret numéro 177-2020 du 13 mars 2020, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence sanitaire et a pris certaines mesures afin de protéger la population;

ATTENDU QUE l'état d'urgence sanitaire a été renouvelé jusqu'au (les dates de tous les renouvellements à date)

[...]

ATTENDU QU'il y a lieu de renouveler l'état d'urgence sanitaire pour une période de dix jours;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre de la Santé et des Services sociaux :

QUE l'état d'urgence sanitaire soit renouvelé jusqu'au 26 mars 2021 [...];

QUE le ministre de la Santé et des Services sociaux soit habilité à prendre toute mesure prévue aux paragraphes 1° à 8° du premier alinéa de l'article 123 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2).

## ANNEXE B

### LOI SUR LA SANTÉ PUBLIQUE

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

**119.** L'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement vaut pour une période maximale de 10 jours à l'expiration de laquelle il peut être renouvelé pour d'autres périodes maximales de 10 jours ou, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, pour des périodes maximales de 30 jours.

Si le gouvernement ne peut se réunir en temps utile, le ministre peut déclarer l'état d'urgence sanitaire pour une période maximale de 48 heures

**119.** A public health emergency declared by the Government is effective for a maximum period of 10 days at the expiry of which it may be renewed, as many times as necessary, for a maximum period of 10 days or, with the consent of the National Assembly, for a maximum period of 30 days.

If the Government is unable to meet immediately, the Minister may declare a public health emergency for a maximum period of 48 hours.

**122.** L'Assemblée nationale peut, conformément à ses règles de procédure, désavouer par un vote la déclaration d'état d'urgence sanitaire et tout renouvellement.

Le désaveu prend effet le jour de l'adoption de la motion.

Le secrétaire général de l'Assemblée nationale doit promptement publier et diffuser un avis du désaveu avec les meilleurs moyens disponibles pour informer rapidement et efficacement la population concernée. Il doit, de plus, faire publier l'avis à la Gazette officielle du Québec.

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

1° ordonner la vaccination obligatoire de toute la population ou d'une certaine partie de celle-ci contre la variole ou contre une autre maladie contagieuse menaçant gravement la santé de la population et, s'il y a lieu, dresser une liste de personnes ou de groupes devant être prioritairement vaccinés;

2° ordonner la fermeture des établissements d'enseignement ou de tout autre lieu de rassemblement;

3° ordonner à toute personne, ministère ou organisme de lui communiquer ou de lui donner accès immédiatement à tout document ou à tout renseignement en sa

possession, même s'il s'agit d'un renseignement personnel, d'un document ou d'un renseignement confidentiel;

**4°** interdire l'accès à tout ou partie du territoire concerné ou n'en permettre l'accès qu'à certaines personnes et qu'à certaines conditions, ou ordonner, lorsqu'il n'y a pas d'autre moyen de protection, pour le temps nécessaire, l'évacuation des personnes de tout ou partie du territoire ou leur confinement et veiller, si les personnes touchées n'ont pas d'autres ressources, à leur hébergement, leur ravitaillement et leur habillement ainsi qu'à leur sécurité;

**5°** ordonner la construction de tout ouvrage ou la mise en place d'installations à des fins sanitaires ou de dispensation de services de santé et de services sociaux;

**6°** requérir l'aide de tout ministère ou organisme en mesure d'assister les effectifs déployés;

**7°** faire les dépenses et conclure les contrats qu'il juge nécessaires;

**8°** ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population.

Le gouvernement, le ministre ou toute autre personne ne peut être poursuivi en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice ou l'exécution de ces pouvoirs.

**139.** Commet une infraction et est passible d'une amende de 1 000 \$ à 6 000 \$ quiconque, dans le cadre de l'application du chapitre XI, entrave ou gêne le ministre, le directeur national de santé publique, un directeur de santé publique ou une personne autorisée à agir en leur nom, refuse d'obéir à un ordre que l'un d'eux est en droit de donner, refuse de donner accès ou de communiquer un renseignement ou un document que l'un d'eux est en droit d'exiger ou cache ou détruit un document ou toute autre chose utile à l'exercice de leurs fonctions.