

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE PROJET  
DE LOI 28, *LOI VISANT À METTRE FIN À L'ÉTAT D'URGENCE*

Mémoire présenté par la



Ligue des  
**droits et libertés**

LE PL 28 EST UNE ILLUSION  
L'ÉTAT D'URGENCE CONTINUE

Devant la Commission de la santé et des services sociaux  
Assemblée nationale du Québec

4 avril 2022

## Table des matières

Présentation de la Ligue des droits et libertés.....	3
La LDL en temps de pandémie.....	4
La gestion par décrets.....	4
Une loi visant à mettre fin à l'urgence sanitaire ? .....	5
Le projet de loi 28 à l'épreuve de la reddition de compte.....	6
Transformer une société sans le dire .....	7
Les contrats des organismes publics et la gestion de la pandémie .....	8
Mettre fin ou pérenniser ? .....	8
Une reddition de compte nécessaire .....	9
Conclusion .....	9

## **Présentation de la Ligue des droits et libertés**

Fondée en 1963, la Ligue des droits et libertés (LDL) est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La Ligue des droits et libertés est affiliée à la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH).

La LDL poursuit, comme elle l'a fait tout au long de son histoire, différentes luttes contre la discrimination et contre toute forme d'abus de pouvoir, pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son action a influencé plusieurs politiques publiques et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et à la promotion des droits humains, notamment l'adoption de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne du Québec et la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Elle interpelle, tant sur la scène nationale qu'internationale, les instances gouvernementales pour qu'elles adoptent des lois, mesures et politiques conformes à leurs engagements à l'égard des instruments internationaux de défense des droits humains et pour dénoncer des situations de violation de droits dont elles sont responsables. La LDL mène des activités d'information, de formation, de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société. Ces actions visent l'ensemble de la population, de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de discrimination.

Nous remercions la Commission de la santé et des services sociaux de cette invitation à participer aux consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 28, *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence sanitaire*.

## La LDL en temps de pandémie

Depuis l'entrée en vigueur, le 13 mars 2020, de l'état d'urgence sanitaire au Québec, la LDL a reconnu la nécessité d'adopter des mesures sanitaires individuelles et collectives. Elle a fait et fait encore confiance aux avis scientifiques de la Santé publique. Cette confiance n'a toutefois pas empêché la LDL de jouer son rôle de chien de garde du respect des droits humains en temps de pandémie.

La LDL a dénoncé les nombreux dérapages, réels et appréhendés, et les angles morts de la gestion de la crise sanitaire : accessibilité asymétrique et discriminatoire aux mesures de protection contre la COVID; passeport vaccinal; application de notification de contacts; sort des personnes âgées littéralement enfermées en CHSLD et en RPA; couvre-feu; recours à une approche punitive et émission de dizaines de milliers de constats d'infraction; limitations indues à la liberté de manifester; attitude envers les personnes itinérantes; et que dire de la gestion des prisons et de celle des personnes incarcérées depuis 2020 dont les droits ont été complètement bafoués. On trouvera le détail de ces interventions sur le site Web de la LDL<sup>1</sup>. À chacune de ses interventions, la LDL a rappelé que la gestion de la crise sanitaire ne peut faire l'économie du respect des droits et des libertés des personnes résidant sur le territoire du Québec.

Avec tant d'autres observateurs et observatrices de la gestion de la crise sanitaire au Québec, la LDL a constaté que celle-ci révèle la précarité structurelle des droits sociaux au Québec : la santé, l'éducation, le logement, le travail, par exemple.

Il est clair que la déclaration et le maintien de l'état d'urgence sanitaire ont interrompu depuis mars 2020 le débat démocratique tant sur les enjeux de fond affectant la société québécoise que sur la pertinence et l'impact des mesures de gestion de la pandémie. C'est pourquoi la LDL a lancé en mai 2021 une campagne pour mettre fin à l'état d'urgence au Québec. La Déclaration à l'appui de cette campagne a recueilli à ce jour l'appui de 128 organisations<sup>2</sup>. Comme le précise cette déclaration, l'état d'urgence sanitaire ne peut être conçu comme un état permanent. La nouvelle norme sécuritaire, de nature autoritaire, constitue une perte démocratique importante.

## La gestion par décrets

L'heure est venue de réfléchir à la révision de la *Loi sur la santé publique* et des dispositions de cette loi concernant la déclaration et la gestion de l'urgence sanitaire. Sans doute a-t-on réfléchi, lors de l'adoption de cette loi en 2001, aux pandémies de la nature de la COVID. Mais il nous est difficile de croire que cette réflexion ait envisagé l'impact sur la gouvernance des pouvoirs sans limites temporelles réelles accordés au gouvernement et au ministre de la Santé et des Services sociaux par ces dispositions.

Aujourd'hui au Québec, la vie des citoyen-ne-s (travailleur-euse-s, étudiant-e-s, locataires, consommateur-trice-s) est littéralement régie par une multitude de décrets et arrêtés

---

<sup>1</sup> En ligne : <https://liguedesdroits.ca>

<sup>2</sup> En ligne : <https://liguedesdroits.ca/declaration-fin-etat-urgence-quebec>

ministériels dont les objets vont de la nanogestion à la métagestion. Cette cacophonie a fait l'objet d'une consolidation par voie d'arrêtés ministériels le 31 mars dernier. Il s'agit des Arrêtés 2022-026; 2022-027; 2022-028; 2022-029 et 2022-030. Les injonctions ainsi données à la population sont rédigées dans une langue absolument inaccessible à une grande partie d'entre elle. À titre d'exemple, la LDL invite cette commission à trouver la réponse à la question de savoir où en est la gestion des peines discontinues dans les prisons québécoises, un milieu de vie hautement sensible à la COVID et regroupant des populations grandement marginalisées. La réponse y est, mais cette réponse n'est à la portée que d'une poignée de juristes érudits. On pourrait multiplier les exemples de cette nature.

Les pouvoirs conférés au gouvernement et au ministre de la Santé et des Services sociaux par les dispositions de la *Loi sur la santé publique* relatives à l'urgence sanitaire sont nettement exorbitants et ont donné lieu à l'émergence d'un régime juridique d'exception dans un état de droit. Ce régime se distingue par son opacité et son manque d'imputabilité et de transparence. Le temps long de l'état d'urgence sanitaire, dénoncé par la LDL, encourage un oubli de l'exigence démocratique. On nous a répété *ad nauseam* que cet effet collatéral malheureux est incontournable en temps de pandémie. Le gouvernement avait besoin de l'agilité offerte par la *Loi sur la santé publique*, a-t-on invoqué.

La LDL croit plutôt que le gouvernement québécois a trouvé son confort dans l'état d'urgence sanitaire. Elle insiste encore une fois sur la distinction entre l'état d'urgence sanitaire et les mesures nécessaires à la gestion de la crise sanitaire. La LDL insiste aussi sur les nuances qui s'imposent concernant ces mesures. Pour le dire carrément, il y a les mesures destinées à protéger la population et celles qui ont pour effet de consacrer l'impunité du gouvernement en temps de crise sanitaire. En tout état de cause, les mesures sanitaires peuvent se déployer sans la déclaration de l'état d'urgence sanitaire. Ce qui signifie que l'extension abusive de cet état d'urgence n'est pas justifiée lorsqu'il a pour fonction principale de consacrer l'impunité de l'action étatique.

Pour toutes ces raisons, la LDL devrait se réjouir de la présentation du projet de loi 28 visant à mettre fin à l'urgence sanitaire. Il n'en est rien et voici pourquoi.

### **Une loi visant à mettre fin à l'urgence sanitaire ?**

Nous apprenions le 31 mars dernier que le ministre de la Santé et des Services sociaux déposera un amendement au projet de loi 28 afin d'en modifier le titre. Il s'agira dorénavant du projet de loi 28 visant à mettre fin à l'urgence sanitaire en prévoyant le maintien temporaire de certaines mesures nécessaires pour protéger la santé de la population. Un tel titre est le résultat d'un tour de magie. D'abord, l'objectif n'est pas de mettre fin à l'urgence sanitaire, mais bien de tendre à y mettre fin. Avec un peu de chance, l'état d'urgence prendra réellement fin en décembre 2022, soit après les élections de l'automne. Ensuite, les mesures dont il est question semblent être celles énumérées et consolidées dans les arrêtés ministériels adoptés le 31 mars et énumérés ci-dessus. En d'autres mots, le gouvernement demande à l'Assemblée nationale d'avaliser un processus antidémocratique (la gestion par décrets et le non-respect des procédures de négociation collective) par un éventuel vote démocratique (l'adoption éventuelle de la loi 28 qui incorporerait à titre les mesures les arrêtés ministériels du

31 mars 2022). Cela n'absout en rien deux années de gestion autoritaire et ne corrige d'aucune façon l'absence de débat ou de mécanismes consultatifs ayant entouré l'adoption effrénée d'une pléthore de décrets et d'arrêtés ministériels depuis mars 2020.

À cet égard, la lecture combinée des articles 1, 2 et 3 du projet de loi 28 est un peu mystifiante. On met fin à l'état d'urgence... sans y mettre fin, en prolongeant jusqu'en décembre 2022 le régime juridique d'exception qu'est celui de la gestion par décrets et arrêtés. On nous propose donc un régime d'exception transitoire sans état d'urgence.

Il faut revenir à la notion de « mesures » énumérées à l'article 123 de la *Loi sur la santé publique*. Certaines sont de nature populationnelle et d'autres concernent directement l'action gouvernementale.

Le gouvernement n'a pas attendu la présentation du projet de loi 28 pour lever le pied progressivement en ce qui concerne les mesures populationnelles. Une succession d'arrêtés ministériels adoptés depuis le 12 janvier 2022 ont cet effet de décélération. Du karaoké aux rassemblements publics, familiaux et amicaux, la vie dite normale reprend prudemment son cours avec une forte préoccupation économique.

Avec une sixième vague qui se profile, il est plus que probable que des mesures populationnelles devront être mises en place. Nul besoin pour cela d'invoquer l'état d'urgence. Plus de deux ans après la prise en compte de la pandémie par le gouvernement, les mécanismes nécessaires à la protection de la population vis-à-vis de la pandémie auraient pu et dû être mis en place sans qu'il soit nécessaire d'invoquer un quelconque état d'urgence. Apprendre à vivre avec la pandémie ne signifie pas qu'il faille sacrifier les fondements démocratiques de notre société.

À vrai dire, le projet de loi 28 propose une sortie progressive de l'état d'urgence afin de prolonger les mesures d'urgence qui avantagent et protègent le gouvernement et non la population. On doit donc reconnaître que ce projet de loi maintient l'état d'urgence dans la mesure où celui-ci comporte une immunité étanche à l'égard de l'exécution des pouvoirs conférés par l'état d'urgence. C'est l'effet du dernier alinéa de l'article 2 du projet de loi.

Les arrêtés du 31 mars 2022, s'ils étaient incorporés et énumérés au projet de loi 28, auraient pour effet de maintenir un droit des rapports collectifs de travail d'exception dans les domaines de la santé et de l'éducation en lui conférant la noblesse d'un vote de l'Assemblée nationale.

On peut difficilement amalgamer toutes les situations visées par les cinq arrêtés du 31 mars à des mesures de lutte à la pandémie. L'État employeur n'est pas l'État vaccinateur!

### **Le projet de loi 28 à l'épreuve de la reddition de compte**

En présumant que la déclaration d'état d'urgence sanitaire prendra fin dans les semaines qui viennent, l'article 129 de la *Loi sur la santé publique* trouvera application. Ainsi, le ministre de la Santé et des Services sociaux sera appelé à déposer un « rapport d'événement » devant l'Assemblée nationale dans les trois mois suivants cette fin ou, si elle ne siège pas, dans les

15 jours de la reprise des travaux. La LDL souligne, dans un premier temps, que les termes « rapport d'événement » sont particulièrement inappropriés dans les circonstances. Au sens du dictionnaire, un événement de deux années n'est plus un événement. De plus, quelle est donc la nature de ce rapport qui ne comporte aucune exigence d'analyse des impacts sur les droits humains?

Nous n'aurons pas la réponse cette année vu l'effet de la computation des délais prévus à l'article 129 de la *Loi sur la santé publique*. Et nous n'aurons pas non plus de rapport d'événement. La nature et le moment de la présentation du projet de loi 28 perpétuent donc le déficit démocratique engendré par les modes de gestion de la crise sanitaire de la COVID. Voici donc une raison pour laquelle le gouvernement aurait dû et aurait pu mettre fin à l'état d'urgence sanitaire l'an dernier.

### **Transformer une société sans le dire**

La gestion de la crise sanitaire a révélé les lignes de fracture du filet de protection sociale au Québec. Beaucoup d'attention, et à juste titre, a été accordée au besoin de la réorganisation du système de soins de santé.

Mais d'autres aspects de la vie des Québécois-e-s ont été profondément, et hélas durablement, touchés par cette gestion. Le cas de l'accès à des données personnelles et la transmission de celles-ci à des acteurs privés est patent. Cette Commission sera saisie éventuellement du projet de loi 19, *Loi sur les renseignements de santé et de services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*. La LDL entendra soumettre ses commentaires. Elle constate néanmoins pour l'heure que le projet de loi 28, à son article 4, autorise le ministre de la Santé et des Services sociaux à ordonner la transmission de renseignements personnels et confidentiels si celle-ci s'inscrit dans les mesures nécessaires à la protection de la santé populationnelle dans le cadre de la lutte contre la COVID.

La question de la protection des données personnelles et du droit à la vie privée est complexe et dépend d'un enchevêtrement de législations et de projets de loi qui requiert un examen minutieux. La LDL estime que ces volumineux et complexes projets de loi ont souvent fait l'objet de consultations trop précipitées pour permettre à tou-te-s les intéressé-e-s de se prononcer. Une constante se dégage par ailleurs : ces lois libéralisent l'utilisation et la communication de renseignements personnels sans consentement, ce qui n'est « pas de nature à accroître le contrôle du citoyen sur les renseignements qui le concernent » comme le note la Commission d'accès à l'information (CAI) dans son mémoire sur le projet de loi 64, *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*<sup>3</sup>. Et pourtant, le train est en marche.

Ainsi, et contrairement à la lettre et à l'esprit de la *Loi sur la santé publique*, le gouvernement a profité de la gestion par décrets pour inscrire la permanence dans l'urgence. Cette inscription toutefois équivaut à une flagrante violation du respect de la règle de droit.

---

<sup>3</sup> Mémoire de la CAI sur le projet de loi 64, page 40, en ligne : [https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI\\_M\\_projet\\_loi\\_64\\_modernisation\\_PRP.pdf](https://www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_M_projet_loi_64_modernisation_PRP.pdf)

## **Les contrats des organismes publics et la gestion de la pandémie**

L'alinéa 7 de l'article 123 de la *Loi sur la santé publique* permet au gouvernement de conclure des contrats sans autre formalité, mettant ainsi entre parenthèses les exigences de la *Loi sur les contrats des organismes publics*. L'article 5 du projet de loi 28 n'est pas déraisonnable, mais il cache la forêt. Qui aura bénéficié de ces contrats durant l'état d'urgence sanitaire ? Quels mécanismes d'imputabilité et de reddition de compte assortissent ces nombreux contrats conclus dans l'urgence ? Croit-on vraiment qu'un rapport d'événement fournira réponse à ces questions ?

La tendance accélérée à la conclusion de contrats de gré à gré depuis maintenant deux années aura ainsi marqué la crise sanitaire alors que tout porte à croire que l'identité des gagnants restera dans l'ombre pour longtemps. Rappelons que l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* énonce que celle-ci vise notamment à promouvoir la confiance du public dans les marchés publics en attestant l'intégrité des concurrents et la transparence dans les processus contractuels. Que restera-t-il de ces ambitions ?

### **Mettre fin ou pérenniser ?**

Le projet de loi 28, s'il est adopté, déclarerait la fin éventuelle de l'état d'urgence sanitaire. La LDL se réjouirait de cet objectif en toute autre circonstance. Mais elle estime aujourd'hui qu'afin de rétablir l'ordre démocratique au Québec, il faut dénoncer l'illusion que représente le projet de loi 28. La sortie de crise sanitaire doit être négociée et démocratiquement débattue. À la clé de cette affirmation, une simple question : pourquoi le projet de loi 28 fait-il du 31 décembre 2022 une date mythique ?

Nous nous désolons, au nom du respect des droits et libertés de la personne, que la cacophonie entraînée par le cumul important de décrets et arrêtés ministériels donne lieu à une grande braderie de la négociation de ce qui reste et de ce qui meurt avec l'éventuelle adoption du projet de loi 28.

Rien n'empêche le gouvernement et les partis d'opposition de convenir des mesures qui doivent encore être considérées au nom de la santé populationnelle. Rien n'interdit également que ces choix ne fassent l'objet de délibérations ouvertes et transparentes et ne soient pas soumis à un mécanisme d'imputabilité à être déterminé par cette Commission aux fins de son intégration dans le projet de loi 28.

Si le gouvernement entend maintenir la gestion par décrets dorénavant déguisés en loi, il n'a pas besoin du projet de loi 28 qui, rappelons-le, en fait le bénéficiaire quasi exclusif de son adoption.

## Une reddition de compte nécessaire

Avec la tenue des élections à l'automne 2022, la 42<sup>e</sup> législature de l'Assemblée nationale du Québec prendra fin. La LDL s'inquiète du vide sidéral devant lequel risque de se retrouver toute attente citoyenne concernant la reddition de compte concernant la gestion de l'état d'urgence sanitaire au Québec ainsi que la gestion de la crise sanitaire elle-même.

La LDL invite les membres de cette Commission à considérer sérieusement la désignation d'une instance indépendante habilitée à procéder à un tel bilan et à en rendre compte devant l'Assemblée nationale après les élections. À cette fin, le Protecteur du citoyen nous semble être l'institution toute désignée.

On aurait tort de limiter au système de santé une telle analyse rétrospective. Il y aurait lieu d'étendre au moins au secteur de l'éducation un tel mécanisme d'enquête.

Les Québécois-e-s ont largement et positivement contribué par des efforts et des adaptations incessantes à la lutte contre la COVID. Ils et elles ont accepté plusieurs atteintes successives à leurs droits et libertés, et ce au nom du bien-être collectif. Ils et elles méritent maintenant le respect de leur dignité citoyenne. Le projet de loi 28 ne fait rien de tel. Il est non seulement inutile, mais dangereux pour la démocratie, encore une fois.

## Conclusion

Au terme du présent mémoire, la Ligue des droits et libertés recommande ce qui suit.

1. Le retrait du projet de loi 28, *Loi visant à mettre fin à l'état d'urgence*.
2. La levée effective et immédiate de l'état d'urgence sanitaire décrété le 13 mars 2020.
3. Le retour usuel à l'état de droit, tant en ce qui concerne les mesures sanitaires qu'en ce qui concerne les mécanismes de négociation collective des conditions de travail des employé-e-s de l'État.
4. La mise en place d'un mécanisme de reddition de compte concernant la gestion de l'état d'urgence sanitaire au Québec et la gestion de la crise sanitaire elle-même, par une institution habilitée à rendre compte directement devant l'Assemblée nationale.

Que dans l'éventualité où le projet de loi 28 serait adopté, une disposition prévoyant formellement un tel mécanisme de reddition de compte, par une institution habilitée à rendre compte directement devant l'Assemblée nationale, y soit prévue.