

Le 9 juin 2020

Par courriel : cfp@assnat.qc.ca

Monsieur Jean-François Simard, président
Commission des finances publiques
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : *Projet de loi n° 61 intitulé **Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19***

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du projet de loi n° 61 *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19* (ci-après le « projet de loi ») qui a été présenté à l'Assemblée nationale le 3 juin dernier. Nous avons aussi noté les propos du premier ministre quant à sa volonté de bonifier le projet de loi.

Le Barreau du Québec appuie la volonté du gouvernement de vouloir relancer l'économie, mais considère qu'elle devrait être mise en équilibre avec diverses préoccupations notamment en regard des nouveaux pouvoirs octroyés au gouvernement par le prolongement indéfini de l'état d'urgence sanitaire, l'adoption de nombreuses mesures d'atténuation par décret et l'immunité de poursuite conférée au gouvernement.

Prolongation indéfinie de l'état d'urgence sanitaire

Article 31 du projet de loi

31. Malgré l'article 119 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2), l'état d'urgence sanitaire déclaré par le gouvernement le 13 mars 2020 est prolongé jusqu'à ce qu'il y mette fin conformément à l'article 128 de cette loi.

Cet article est au cœur de nos préoccupations. Le projet de loi propose que l'état d'urgence sanitaire qui a été déclaré par le gouvernement le 13 mars 2020 soit prolongé indéfiniment jusqu'à ce que le gouvernement décide d'y mettre fin.

Cette mesure va directement à l'encontre de ce qui est normalement prévu par la *Loi sur la santé publique*¹ :

« 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. » (Nos soulignés)

La *Loi sur la santé publique* précise en effet que le gouvernement ne peut déclarer l'état d'urgence sanitaire que par période de 10 jours. Si des prolongations plus longues sont requises, pouvant aller jusqu'à 30 jours, l'assentiment de l'Assemblée nationale est nécessaire. Rien n'empêche toutefois le gouvernement de renouveler l'état d'urgence sanitaire à coup de périodes consécutives de 10 jours.

Le Barreau du Québec comprend que les règles mises en place dans la *Loi sur la santé publique* visent à atteindre l'objectif de cette loi c'est-à-dire de « [protéger] la santé de la population et [mettre] 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 »² et, plus particulièrement, « 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. »³

Or, les pouvoirs octroyés au gouvernement à l'article 123 de la *Loi sur la santé publique* sont larges. Ils incluent notamment le pouvoir de faire les dépenses et conclure les contrats que le gouvernement juge nécessaires, de même que d'ordonner toute autre mesure nécessaire pour protéger la santé de la population.

Nous croyons que ces larges pouvoirs doivent avoir un contrepoids qui permet de mettre en balance les règles habituelles prévues aux lois et règlements avec les mesures exceptionnelles que le gouvernement pourrait imposer en temps de pandémie.

L'inconvénient pour le gouvernement de devoir renouveler l'état d'urgence aux 10 jours est relativement faible comparativement aux risques d'affaiblir significativement les contre-pouvoirs d'un état de droit. Cela est d'autant plus vrai dans le contexte actuel du déconfinement où les activités habituelles de la population reprennent progressivement.

À titre de comparaison, une vérification des lois applicables dans les autres juridictions canadiennes nous indique que les déclarations d'urgence sanitaire qui octroient de tels

¹ RLRQ, c. S-2.2.

² *Id.*, art. 1.

³ *Id.*, art. 118.

pouvoirs au gouvernement sont toutes limitées dans le temps⁴ et, pour le moment, nous n'avons constaté aucune exception.

Pouvoir discrétionnaire du gouvernement d'adopter des « mesures d'atténuation »

Articles 36 et 50 du projet de loi
<p>36. Malgré toute disposition contraire, le gouvernement peut, afin de prévenir ou d'atténuer toute conséquence découlant de la pandémie de la COVID-19, prendre toute mesure qu'il estime nécessaire afin d'apporter tout aménagement à toute disposition d'une loi, autre que la présente loi ou d'un règlement, autre qu'un règlement pris en vertu de la présente loi, qui prévoit :</p> <p>1° à l'égard d'un permis ou d'une autre autorisation de même nature, des conditions, des restrictions ou d'autres modalités qui sont afférentes à ce permis ou qui sont relatives à son renouvellement, ainsi que les obligations qui en découlent pour celui qui en est le titulaire;</p> <p>2° un délai ou une date d'échéance;</p> <p>3° le paiement d'une somme due à l'État, y compris l'intérêt y afférent ou l'indexation qui s'y applique;</p> <p>4° une aide fournie par un organisme public, qu'elle soit financière ou d'autre nature;</p> <p>5° une règle dont l'application est difficilement réalisable ou trop onéreuse dans les circonstances découlant de la pandémie.</p> <p>Une mesure prise conformément au premier alinéa ne peut se poursuivre au-delà du 90^e jour suivant celui où prend fin l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, une mesure concernant un taux d'intérêt ou une indexation peut avoir effet jusqu'à la première date, prévue par ailleurs pour leur fixation, après la fin de l'état d'urgence sanitaire.</p> <p>50. Le gouvernement peut, par règlement et sur recommandation du Conseil du trésor, déterminer des conditions applicables en matière de contrats et de sous-contrats publics visés par les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1), lesquelles peuvent être différentes de celles prévues par cette loi ou par l'un de ses règlements.</p> <p>Le gouvernement peut également et de la même manière prévoir que les conditions qu'il édicte en vertu du premier alinéa s'appliquent en tout ou en partie à l'égard d'un ou de plusieurs organismes publics visés à l'article 4 de cette loi ou à l'égard d'un ensemble de tels contrats ou de tels sous-contrats, ou à certaines catégories de ceux-ci.</p> <p>Le présent article s'applique malgré la Loi sur les contrats des organismes publics.</p>

⁴ Voir le tableau en annexe.

Le projet de loi accorde d'importants pouvoirs à l'exécutif, qui peut notamment déterminer que toutes les règles prévues dans les lois ou les règlements ne s'appliquent pas « afin de prévenir ou d'atténuer toute conséquence découlant de la pandémie de la COVID-19 ». Le gouvernement peut également, par règlement, soustraire certains contrats aux normes prévues par la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁵.

Selon le Barreau du Québec, ces mesures devraient faire l'objet d'un contrôle accru par l'Assemblée nationale. Si un règlement permet normalement de préciser les modalités d'application d'une loi, il ne devrait pas avoir pour objet de définir les concepts fondamentaux en vertu desquels elle sera appliquée ou bien en exclure tout simplement l'application.

De plus, le Barreau du Québec a par le passé participé activement aux travaux de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et les recommandations de cette dernière ont donné naissance à plusieurs lois, dont la *Loi sur les contrats des organismes publics*. Nous sommes préoccupés par le fait que la pandémie de la COVID-19 puisse être invoquée pour permettre d'outrepasser ces règles qui constituent maintenant l'un des piliers contre la corruption et la collusion.

Publication des « mesures d'atténuation » et des règlements

Articles 48 et 49 du projet de loi

48. Une mesure de nature réglementaire prise conformément à la présente loi peut être publiée avec un délai plus court que celui prévu à l'article 11 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1), lequel ne peut être inférieur à 10 jours. Toutefois, lorsqu'une telle mesure a fait l'objet de l'étude par une commission de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 4, elle n'est pas soumise à l'obligation de publication prévue à l'article 8 de cette loi. Dans l'un ou l'autre de ces cas, cette mesure n'est pas soumise au délai d'entrée en vigueur prévu à l'article 17 de cette loi.

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux mesures qui remplissent les conditions suivantes :

- 1° elles apportent un aménagement de même nature que ceux pouvant être apportés en vertu de l'article 36;
- 2° elles sont prises par un ministre ou par un autre organisme public;
- 3° elles sont désignées par le gouvernement.

Une mesure visée au deuxième alinéa ou prise en vertu de l'article 36 peut prendre effet à toute date non antérieure au 13 mars 2020.

⁵ RLRQ, c. C-65.1.

49. Toute mesure prise conformément à la présente loi est publiée dans les 15 jours suivants à la *Gazette officielle du Québec* et est diffusée selon les meilleurs moyens disponibles pour informer rapidement et efficacement la population.

Le projet de loi permet au gouvernement de passer outre les délais prévus dans la *Loi sur les règlements*⁶. Ces règlements peuvent également avoir un caractère rétroactif au 13 mars 2020. De plus, les « mesures d'atténuation » doivent être publiées dans la *Gazette officielle* dans les 15 jours suivant leur adoption et être diffusées « selon les meilleurs moyens pour informer rapidement la population ».

Le Barreau du Québec considère cette façon de procéder problématique. En effet, la prévisibilité de la règle de droit est un principe fondamental et les justiciables doivent pouvoir savoir quelles règles s'appliquent à eux à tout moment.

Dans un contexte de reprise économique, on peut penser à des situations où des entreprises ont pris des actions concrètes en vertu des règles en vigueur, pour ensuite être informées qu'ils sont maintenant en défaut, car les règles ont changé. Ces situations pourraient occasionner des coûts socio-économiques importants pour certains acteurs.

En outre, nous nous interrogeons sur la diffusion des mesures « selon les meilleurs moyens pour informer rapidement la population ». La *Gazette officielle du Québec* constitue une publication officielle qui peut être utilisée pour faire la preuve de son contenu. Nous reconnaissons qu'un site Web où l'on retrouverait ces « mesures d'atténuation » pourrait être un outil de communication additionnel.

Immunité de poursuite conférée par le projet de loi

Article 51 du projet de loi

51. Le gouvernement, un ministre, un organisme public ou toute autre personne ne peut être poursuivi en justice pour un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de pouvoirs prévus par la présente loi ou dans l'exécution de mesures prises en vertu de ceux-ci.

Le projet de loi confère une immunité de poursuite au gouvernement, ministres, organismes publics et toutes autres personnes pour des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont conférés. On retrouve une immunité similaire dans la *Loi sur la santé publique*, lors de l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 123.

Le Barreau du Québec s'interroge sur la portée de cette immunité dans le projet de loi. La *Loi sur la santé publique* octroie de larges pouvoirs, mais uniquement relativement à des enjeux de santé publique, et les décisions qui pourraient être attaquées sont

⁶ RLRQ, c. R-18.1.

normalement prises rapidement, dans le cadre d'une déclaration d'urgence sanitaire de 10 jours.

Le présent projet de loi a un champ d'action beaucoup plus étendu et propose que l'état d'urgence sanitaire soit prolongé indéfiniment. Nous ne pouvons donc identifier aucune exigence temporelle à ce qu'une telle immunité soit octroyée. La plupart des décisions prises par le gouvernement devraient avoir été réfléchies et n'auraient sans doute pas besoin d'être inattaquables.

On trouve effectivement au projet de loi une panoplie de pouvoirs attribués au gouvernement ou à d'autres organismes afin de favoriser la relance de l'économie, objectif avoué du projet de loi. L'on n'a qu'à penser aux 202 grands chantiers d'infrastructures qui feront l'objet de « mesures d'accélération ».

Ainsi, les entreprises qui participeront aux travaux de ces grands chantiers bénéficient-elles de cette immunité? Quelles sont les réelles limites d'une immunité de poursuite mise en place dans un projet de loi qui ratisse si large et qui donne de si grands pouvoirs à l'exécutif?

Si l'immunité de poursuite doit absolument se retrouver dans le projet de loi, elle devrait être rédigée de la même façon que celle prévue à l'article 123 de la *Loi sur la santé publique*. En effet, le changement de termes dans le libellé laisse croire qu'il existe une intention de modifier la portée de l'immunité, puisque « le législateur ne parle pas pour ne rien dire »⁷.

Dans un état de droit comme le nôtre, il importe que tous les citoyens disposent, de façon égale, de mécanismes leur permettant de se faire entendre. Le recours aux tribunaux représente une garantie ultime que ces droits pourraient être reconnus par un tiers indépendant.

Non-application de certaines mesures de la *Loi sur l'expropriation*

Article 6 du projet de loi

6. Le ministre des Transports est habilité à acquérir de gré à gré ou par expropriation, un bien nécessaire à la réalisation d'un projet auquel s'applique la présente sous-section, aussi bien pour son propre compte que pour le compte de l'organisme public ou de l'administré qui a élaboré le projet. Toutefois le gouvernement peut, dans le décret visé à l'article 3, prévoir que cette acquisition est faite par l'organisme public qui a élaboré le projet, l'organisme est alors substitué au ministre pour l'application du présent article et des articles 7 à 9.

Malgré toute disposition contraire, l'acquisition visée au premier alinéa ne nécessite pas d'autre décret que celui visé à l'article 3.

⁷ Ce principe d'interprétation législative a été reconnu pour la première fois par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *P.G. (Qué.) c. Carrières Ste-Thérèse Ltée*, [1985] 1 R.C.S. 831 et repris à plusieurs reprises dans des domaines de droit variés comme la faillite et l'insolvabilité (*Perron-Malenfant c. Malenfant (Syndic de)*, [1999] 3 R.C.S. 375) ou encore plus récemment en droit criminel (*R. c. D.L.W.*, [2016] 1 R.C.S. 402).

En cas d'expropriation permise par le premier alinéa :

1° l'avis d'expropriation doit, en plus des mentions prévues à l'article 40 de la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24), indiquer la date à laquelle l'exproprié, le locataire ou l'occupant de bonne foi devra avoir quitté les lieux;

2° le droit de l'expropriant à l'expropriation ne peut être contesté et le délai de 30 jours prévu à l'article 46 de cette loi est remplacé par un délai de 90 jours qui débute à compter de la signification de l'avis d'expropriation;

3° l'avis spécial de transfert de propriété prévu à l'article 7 de la présente loi est substitué à l'avis de transfert de propriété prévu au paragraphe 1° de l'article 53 et à l'article 53.1 de la Loi sur l'expropriation;

4° l'avis spécial de transfert de propriété doit être transmis à l'exproprié; il n'a pas à être signifié;

5° l'indemnité provisionnelle, dans les cas visés à l'article 53.13 de la Loi sur l'expropriation, est fixée par le ministre, incluant l'indemnité qu'il estime raisonnable pour le préjudice directement causé par l'expropriation, dans la mesure où les documents qui la justifient, requis par l'avis d'expropriation, ont été fournis dans les 30 jours de la signification de cet avis;

6° l'exproprié, le locataire et l'occupant de bonne foi ne peuvent demander de rester en possession du bien exproprié;

7° l'indemnité d'expropriation d'un bien est fixée d'après la valeur du bien et du préjudice directement causé par l'expropriation à la date de l'expropriation, mais sans tenir compte de la plus-value attribuable à l'annonce publique du projet.

En conséquence, ne s'appliquent pas à une telle expropriation le premier alinéa de l'article 36, la partie du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 40 qui suit « Tribunal », les articles 44 à 44.3, la première phrase de l'article 53.2, l'article 53.3, le paragraphe 2° de l'article 53.4 et les articles 53.5, 53.7 et 53.14 de la Loi sur l'expropriation; ses autres dispositions s'appliquent, avec les adaptations nécessaires.

L'article 6 a pour effet de soustraire les expropriations visées par le projet de loi de l'application de plusieurs articles de la *Loi sur l'expropriation*⁸, dont le recours en contestation du droit d'expropriation prévu à l'article 44.

La limitation prévue dans le projet de loi est inusitée dans le reste des juridictions canadiennes⁹ et a, par le passé, seulement été utilisée pour des projets bien limités,

⁸ RLRQ, c. E-24.

⁹ Voir à titre d'exemple la situation en Ontario avec la *Loi sur l'expropriation*, L.R.O. 1990, c. E. 26 et les règles particulières prévues dans le projet de loi 171 intitulé *Loi de 2020 sur la construction plus rapide de transport en commun*, en ligne : https://www.ola.org/sites/default/files/node-files/bill/document/pdf/2020/2020-02/b171_f.pdf.

notamment en ce qui a trait au Réseau express métropolitain (REM)¹⁰ et au Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec (tramway)¹¹.

Or, on supprime également l'obligation en matière commerciale, industrielle et agricole de faire fixer l'indemnité provisionnelle par le Tribunal conformément à l'article 53.13 de la *Loi sur l'expropriation*. Cette indemnité provisionnelle s'entend de la volonté du législateur dans le cadre de la *Loi sur l'expropriation* de s'assurer que l'exproprié, pendant la période intérimaire entre la signification de l'avis d'expropriation et la fixation de l'indemnité définitive, aura la suffisance de fonds nécessaire afin de continuer son opération, sauvegarder les emplois qui en sont tributaires et s'assurer d'une certaine relocalisation.

Le Barreau du Québec recommande donc que le projet de loi maintienne le droit de faire fixer l'indemnité provisionnelle par le Tribunal, conformément à l'article 53.13 de la *Loi sur l'expropriation*.

Possibilité de passer outre la *Loi sur la qualité de l'environnement*

Article 15 du projet de loi

15. Le gouvernement peut, par règlement, à l'égard d'un projet auquel la présente sous-section s'applique, qui y est désigné et qui comporte une ou plusieurs activités visées par la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), prévoir que certaines dispositions de cette loi ne sont pas applicables ainsi que les dispositions de remplacement qui s'appliquent dans un tel cas, lesquelles doivent permettre d'assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé, de la sécurité, du bien-être ou du confort de l'être humain ainsi que la protection des autres espèces vivantes et des biens.

Les activités réalisées conformément aux dispositions de remplacement prévues par le règlement pris en vertu du premier alinéa sont réputées avoir été autorisées en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement aux fins de l'application des dispositions de cette loi auxquelles ces activités demeurent assujetties.

Un règlement pris en vertu du premier alinéa peut prévoir l'obligation de verser une compensation financière lorsque le projet est réalisé en tout ou en partie dans des milieux humides et hydriques. Une telle compensation financière est portée au crédit du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, institué en vertu de l'article 15.4.38 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001), comme si elle était perçue en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement.

Un règlement pris en vertu du premier alinéa peut également prévoir qu'un manquement à l'une de ses dispositions peut donner lieu à une sanction administrative pécuniaire ou constituer une infraction dans le cadre prévu par la Loi sur la qualité de l'environnement, avec les adaptations nécessaires.

¹⁰ *Loi concernant le Réseau électrique métropolitain*, RLRQ, c. R-25.02.

¹¹ *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, RLRQ, c. R-25.03.

Le projet de loi octroie plusieurs pouvoirs au gouvernement afin qu'il puisse adopter des règlements concernant certains projets d'infrastructure qui n'auront pas à suivre le mécanisme habituellement prévu dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹², notamment les normes relatives à l'obligation d'obtenir une autorisation ministérielle et à celles applicables à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Nous tenons à réitérer que si un règlement permet normalement de préciser les modalités d'application d'une loi, il ne devrait pas avoir pour objet de prévoir un tout nouveau cadre normatif. De tels pouvoirs discrétionnaires octroyés au gouvernement doivent être encadrés et balisés.

En effet, l'exercice de ce pouvoir est susceptible de bouleverser le cheminement critique et la planification d'un projet puisqu'il change les règles du jeu qui s'appliquent à l'approbation d'un projet. Il doit donc être exercé avec beaucoup de discernement.

Suspension de certains délais en matière fiscale

Article 35 du projet de loi
<p>35. Les délais suivants, en matière fiscale, sont suspendus depuis le 13 mars 2020 jusqu'au 90^e jour suivant celui où prend fin l'état d'urgence sanitaire :</p> <p>1° les délais de prescription applicables à une cotisation ou à une détermination en vertu d'une loi fiscale et au recouvrement d'une créance fiscale;</p> <p>2° le délai menant à la déchéance d'un droit prévu à l'article 1079.8.11 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3).</p>

La suspension des délais en matière fiscale prévue au projet de loi aurait pour effet d'enrayer certains droits acquis des contribuables, créerait de l'instabilité et irait à l'encontre de l'expectative légitime de ces derniers quant à leurs droits.

Il n'est pas clair si cette proposition législative a pour objectif de permettre une prolongation des délais prévus dans la législation fiscale afin d'alléger le fardeau des contribuables ou afin de permettre une extension des pouvoirs des autorités gouvernementales.

L'intention du législateur devrait être plus limpide, car si c'est le second objectif qui est poursuivi, cela entraînera des débats juridiques importants. Le Barreau du Québec considère qu'il est primordial que les droits acquis avant le dépôt du projet de loi ne soient pas perdus.

¹² RLRQ, c. Q-2.

Monsieur Jean-François Simard, président de la Commission des finances publiques
Objet : Projet de loi n° 61 intitulé *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*

Les notes explicatives mentionnent en effet tout simplement que le projet de loi « prévoit aussi la suspension de certains délais en matière fiscale. » Or l'article 35 possède un libellé beaucoup moins anodin que « certains délais ».

Par exemple, lorsqu'une période de prescription prévue par la législation fiscale est éteinte avant le 3 juin 2020, la possibilité de faire revivre ce type de délai sans le consentement du contribuable concerné est problématique.

Lorsque la pandémie de la COVID-19 n'a pas interrompu de façon significative le processus de vérification ou lorsqu'une cotisation a été émise pendant cette période, il ne devrait pas être possible de suspendre ou prolonger la période normale de nouvelle cotisation prévue dans la législation.

En espérant le tout utile à votre réflexion, veuillez accepter, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.

Le bâtonnier du Québec,



Paul-Matthieu Grondin
PMG/NLA
Réf. 392

P. J. : Annexe Lois des provinces et territoires canadiens concernant l'état d'urgence sanitaire