

Les Cahiers de droit



Les pouvoirs d'urgence et le partage des compétences au Canada

Michel Deschênes

Volume 33, Number 4, 1992

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043178ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043178ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Deschênes, M. (1992). Les pouvoirs d'urgence et le partage des compétences au Canada. *Les Cahiers de droit*, 33(4), 1181–1206. <https://doi.org/10.7202/043178ar>

Article abstract

This paper explores two subjects : the theory of emergency powers and the sharing of jurisdiction as practised between Parliament and legislatures in fields related to health and public safety. Regarding the theory of emergency powers, its evolution is examined since Confederation through several decisions handed down by the Privy Council and the Supreme Court. The grounds for this theory are studied as are the limits imposed on the exercising of such powers with regard to their duration, scope and the judicial review to which they may be subject.

As for the sharing of jurisdictions in health and public safety, this study shows on the basis of recent case law how the Supreme Court favours increased intervention of federal power in areas until now only reserved for provinces. However, due to their nature and local character, most of the time emergency situations come under the material and territorial jurisdictions of the provinces. It is frequently by a joint action of organizations from both levels of government that the measures provided in emergency powers are exercised.

Les pouvoirs d'urgence et le partage des compétences au Canada*

Michel DESCHÊNES**

Le présent article s'articule autour de deux aspects principaux. D'une part, l'auteur analyse l'évolution qu'a connue la théorie des pouvoirs d'urgence à travers plusieurs décisions rendues par le Conseil privé et la Cour suprême depuis le début de la Confédération. Il décrit alors le fondement de la théorie des pouvoirs d'urgence et les limites qui s'imposent à l'exercice de ces pouvoirs relativement à leur durée, à leur étendue et au contrôle judiciaire dont ils peuvent faire l'objet. D'autre part, il expose le partage des compétences qui existe entre le Parlement et les législatures dans les domaines relatifs à la santé et à la sécurité publiques. L'auteur démontre en même temps que la jurisprudence récente établie par la Cour suprême favorise l'intervention croissante du pouvoir fédéral dans des domaines jusqu'alors réservés aux seules provinces. Cependant, de par leur nature et à cause de leur caractère local, les situations d'urgence s'inscrivent la plupart du temps à l'intérieur des compétences matérielles et territoriales des provinces. C'est souvent par une action commune des organismes relevant des deux paliers de gouvernement que s'exerceront les mesures prévues dans les pouvoirs d'urgence.

This paper explores two subjects : the theory of emergency powers and the sharing of jurisdiction as practised between Parliament and legis-

* L'auteur tient à remercier le professeur Pierre Issalys de la Faculté de droit de l'Université Laval pour ses précieux commentaires.

** B. sc. pol. (U. de M.), LL.M. (Laval).

latures in fields related to health and public safety. Regarding the theory of emergency powers, its evolution is examined since Confederation through several decisions handed down by the Privy Council and the Supreme Court. The grounds for this theory are studied as are the limits imposed on the exercising of such powers with regard to their duration, scope and the judicial review to which they may be subject.

As for the sharing of jurisdictions in health and public safety, this study shows on the basis of recent case law how the Supreme Court favours increased intervention of federal power in areas until now only reserved for provinces. However, due to their nature and local character, most of the time emergency situations come under the material and territorial jurisdictions of the provinces. It is frequently by a joint action of organizations from both levels of government that the measures provided in emergency powers are exercised.

	<i>Pages</i>
1. Le partage des pouvoirs imposé par le cadre constitutionnel	1183
2. La théorie des pouvoirs d'urgence et la suprématie fédérale	1185
2.1 Le fondement de la suprématie fédérale	1185
2.2 Le cadre d'exercice des pouvoirs d'urgence	1188
2.2.1 La durée des pouvoirs	1190
2.2.2 L'étendue des pouvoirs	1191
2.2.3 Le contrôle judiciaire	1191
3. L'exercice des pouvoirs d'urgence à l'intérieur des compétences fédérales et provinciales	1195
3.1 La compétence provinciale dans le domaine de la santé	1196
3.2 Une compétence partagée en matière de sécurité	1199
Conclusion	1205

Historiquement, les pouvoirs d'urgence ont été étroitement associés à la menace armée provenant de l'extérieur (guerre, invasion) ou de l'intérieur des frontières (insurrection, subversion)¹, mais on y fait maintenant

1. Cela explique en partie la terminologie employée jusqu'à maintenant dans différents pays pour désigner les pouvoirs d'urgence : état de siège (France, Belgique, Argentine) ; état de guerre (Italie, Pays-Bas) ; état de défense (Allemagne de l'Ouest) ou état de loi martiale (ex-pays communistes). Voir D. BONNER, *Emergency Powers in Peacetime*, Londres, Sweet & Maxwell, 1985, pp. 3-4.

référence pour contrer la menace provenant des désastres naturels, des problèmes économiques graves ou encore contre les menaces susceptibles de perturber les approvisionnements de biens et de services jugés essentiels au bien-être de la communauté². C'est alors au gouvernement (ou au monarque), siège du pouvoir central et principal détenteur de l'autorité légale ainsi que des leviers de commande dominants et utiles à la mobilisation des ressources de la collectivité, que revient logiquement toute l'autorité conférée par les pouvoirs d'urgence.

Cependant, alors que dans un pays unitaire une telle centralisation des pouvoirs ne pose pas de problèmes juridiques particuliers, il en va tout autrement dans une fédération où les pouvoirs constitutionnels sont répartis de façon exclusive entre deux niveaux de gouvernements, comme c'est le cas au Canada. Nous tenterons de situer, dans le présent article, le fondement des pouvoirs d'urgence à l'intérieur du contexte juridique canadien. Pour y arriver, nous exposerons d'abord les principes constitutionnels sur lesquels se fondent l'existence des pouvoirs d'urgence et leur évolution. Ensuite, nous verrons que l'exercice de ces pouvoirs est soumis à un certain partage entre les gouvernements fédéral et provinciaux. À cause du cadre restreint de notre étude, nous aborderons cette dernière dimension du partage des pouvoirs d'urgence en centrant notre approche sur les domaines de la santé et de la sécurité publiques.

1. Le partage des pouvoirs imposé par le cadre constitutionnel

Des différentes sources de droit constitutionnel au Canada, c'est la *Loi constitutionnelle de 1867*³ qui consacre le caractère fédératif du pays. En effet, nous retrouvons aux articles 91 et 92 de cette loi l'essentiel du partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement central et les législatures provinciales. Formulant ces différents pouvoirs de façon plutôt énumérative, ces articles comportent toutefois des dispositions interprétatives destinées à mieux établir les limites respectives des champs de compétences non énumérées de chaque niveau de gouvernement. Ces dispositions sont celles du paragraphe introductif et du dernier paragraphe de l'article 91 relativement aux pouvoirs du Parlement central et du paragraphe 92 (16) en ce qui a trait aux pouvoirs des législatures⁴.

2. *Id.*, p. 3.

3. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), App. II, n° 5.

4. Malgré le fait qu'il soit inclus dans les pouvoirs énumérés, le paragraphe 92 (16) comporte aussi un caractère interprétatif à l'aide duquel on a reconnu notamment l'existence d'un certain pouvoir résiduel aux provinces. Voir, entre autres, P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 370 ; A.S. ABEL, « What Peace, Order and Good Government ? », (1968) 7 *Western Ont. L. Rev.* 1, 4 ; K.M. LYSYK, « Constitutional Reform and the Introductory Clause of Section 91: Residual and Emergency Law-Making Authority », (1979) 57 *R. du B. can.* 531.

Toutefois, aucune disposition constitutionnelle ne fait explicitement référence à l'existence de pouvoirs d'urgence. Cela s'explique du fait que notre droit constitutionnel est issu du droit britannique⁵ où, en l'absence d'une constitution écrite, les pouvoirs d'urgence y sont implicites⁶. De plus, à cause du caractère unitaire de la Grande-Bretagne, les pouvoirs d'urgence reviennent évidemment au pouvoir central représenté par la Couronne et leur mise en œuvre, au pouvoir exécutif exercé par le gouvernement du pays. Au Canada, en l'absence d'une clause précise, c'est donc sur une interprétation jurisprudentielle d'une partie du paragraphe introductif de l'article 91 qu'est fondée l'existence d'une doctrine des pouvoirs d'urgence.

Le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* se lit comme suit :

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, *de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces* ; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par la présente déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés [l'italique est de nous].

À l'intérieur de ce paragraphe, la partie qui est relative au pouvoir de légiférer « pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement » sert de fondement à la théorie des pouvoirs d'urgence. Mentionnons, avant de poursuivre, que cette expression dérive d'une formule sémantique qui a été employée régulièrement tout au long de l'histoire coloniale britannique pour conférer les pleins pouvoirs législatifs⁷. Elle existait alors en fonction d'un contexte d'État unitaire et son emploi dans le texte de notre constitution est sans doute à l'origine de l'ambiguïté qui persiste sur le sens des

5. Soulignons que les principes mêmes du droit britannique sont réputés s'appliquer encore aujourd'hui en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 3.

6. Historiquement, en Grande-Bretagne, les pouvoirs d'urgence découlaient d'abord de la prérogative royale et de la common law ainsi que, de façon moins importante, de la doctrine de la loi martiale et de la législation. Toutefois, c'est la prérogative royale qui était autrefois la source principale des pouvoirs exercés uniquement par la Couronne en situation d'urgence. Aujourd'hui, des pouvoirs d'urgence attribués par la législation ont peu à peu remplacé l'arbitraire de la prérogative royale. Voir D. BONNER, *op. cit.*, note 1, pp. 8-10.

7. Cette formule sémantique était alors, dans sa version originale : « to make laws in relation to peace, order and good government » et elle s'est transformée dans l'article 91 en : « to make laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters » (l'italique est de nous) ; K. M. LYSYK, *loc. cit.*, note 4, 542. Voir aussi W.P. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 370 à la note 7.

termes employés. Ceux-ci reflètent mal la réalité d'un partage des compétences : « The salient point, however, is simply that the phrase could hardly be thought to have any relevance to the federal principle, for prior to 1867 it had never been employed with respect to a federation⁸. »

Néanmoins, l'interprétation de cette disposition qui a été faite dans des jugements du Conseil privé puis de la Cour suprême a permis de dégager les fondements de trois théories différentes : celle des pouvoirs résiduels du fédéral, celle de la dimension nationale ou dite d'intérêt national et, enfin, la théorie des pouvoirs d'urgence. C'est évidemment cette dernière qui nous intéresse ; toutefois, soulignons qu'une certaine ambivalence existe entre la théorie de la dimension nationale et la théorie des pouvoirs d'urgence.

2. La théorie des pouvoirs d'urgence et la suprématie fédérale⁹

2.1 Le fondement de la suprématie fédérale

Une première interprétation de la clause relative aux pouvoirs généraux du Parlement, ou clause dite relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement du Canada, fut donnée par le Conseil privé dans l'arrêt *Russell v. The Queen*¹⁰. Il n'y était pas question de pouvoirs d'urgence¹¹, mais du pouvoir que le Parlement du Dominion avait de légiférer sur des questions qui, de par leur nature, semblaient revêtir un caractère local — en l'occurrence la prohibition de l'alcool — mais dont l'effet sur l'ensemble du pays était suffisamment important pour que le Parlement leur reconnaisse une dimension d'intérêt national. Cet arrêt servit ensuite de fondement à la doctrine de la dimension nationale qui existe en vertu des pouvoirs généraux compris dans l'article 91 et dont le principe essentiel fut

8. Voir K.M. LYSYK, *loc. cit.*, note 4, 542.

9. L'emploi de l'expression « suprématie fédérale » est habituellement faite dans un autre contexte que celui qui est relatif au partage des compétences. Cependant, aux fins de notre exposé, nous pensons que cette expression demeure celle qui reflète le mieux la capacité du gouvernement fédéral d'occuper temporairement les champs de compétence provinciale.

10. *Russell v. The Queen*, (1881-1882) 7 A.C. 829.

11. Quoiqu'une interprétation subséquente effectuée par le vicomte Haldane dans l'arrêt *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, [1925] A.C. 396, ait voulu attribuer un caractère d'urgence à la loi sur le contrôle de la prohibition locale dont il était question dans l'arrêt *Russell*. Cette interprétation ne fut cependant pas retenue dans la jurisprudence ultérieure.

formulé beaucoup plus tard¹² dans l'arrêt *A.-G. Ontario c. Canada Temperance Federation*¹³ :

In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation : if it is such that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole (as, for example, in the *Aeronautics* case and the *Radio* case), then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch on matters specially reserved to the provincial legislatures¹⁴.

Ainsi formulée, la doctrine de la dimension nationale constituait donc une interprétation large des pouvoirs généraux de l'article 91 favorisant l'élargissement de la compétence du Parlement au détriment de celle des législatures.

Dans *In re The Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act*¹⁵, le vicomte Haldane, qui exprimait l'opinion du Conseil privé, émit des réserves quant au principe invoqué dans l'arrêt *Russell* et s'opposa à ce que le Parlement du Canada puisse légiférer en temps de paix dans des domaines comme la propriété et les droits civils qui, de façon générale, ont été exclusivement confiés aux législatures provinciales. Selon lui, seules des circonstances spéciales pouvaient permettre une telle pratique :

It can, therefore, be only under necessity in highly exceptional circumstances [...] that the liberty of the inhabitants of the Provinces may be restricted by the Parliament of Canada, and that the Dominion can intervene in the interests of Canada as a whole in questions such as the present one¹⁶.

Dans son exposé, le vicomte Haldane associait alors ces circonstances anormales à la guerre ou à la famine.

Il fallut attendre l'arrêt *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*¹⁷ pour que soient véritablement établis les fondements de la légitimité d'un recours aux pouvoirs d'urgence par le gouvernement central dans le cadre du régime fédératif canadien.

Dans ce jugement, le Conseil privé, dont l'opinion était encore exprimée par le vicomte Haldane, exposait l'idée que le principe du partage des compétences comportait des limites lorsque l'État devait exercer une

12. Voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 377.

13. *A.-G. Ontario c. Canada Temperance Federation*, [1946] A.C. 193.

14. *Id.*, 205.

15. *In re The Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919*, (1922) 1 A.C. 191.

16. *Id.*, 197-198.

17. *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*, [1923] A.C. 695.

autorité apte à faire face à une menace sérieuse contre son existence même. Pour le vicomte Haldane, la nature des pouvoirs devant être exercés dans ces circonstances ne pouvait se retrouver dans une action collective, même concertée, des législatures provinciales¹⁸. Car le caractère fédéral de l'État ne doit pas faire oublier que celui-ci constitue avant tout une seule et même entité et qu'en cas d'urgence la Constitution doit être interprétée de façon à refléter cette réalité :

That the basic instrument on which the character of the entire constitution depends should be construed as providing for such centralised power in an emergency situation follows from the manifestation in the language of the Act of the principle that the instrument has among its purposes to provide for the State regarded as a whole, and for the expression and influence of its public opinion as such¹⁹.

La reconnaissance d'un tel pouvoir implicite place alors l'État fédéral sur le même pied qu'un État unitaire lorsqu'il doit préserver son existence contre une menace sérieuse et lui permet d'appliquer pleinement la maxime *Salus populi est suprema lex*. Même si une telle justification paraît conforme au principe juridique reconnaissant à l'État le droit de prendre toutes les mesures pour préserver son intégrité et sa stabilité, il reste à voir dans quelle mesure le paragraphe introductif de l'article 91 peut être interprété en ce sens.

Selon le vicomte Haldane, si l'on peut attribuer à l'article 91 cette qualité de conférer des pouvoirs spéciaux au Parlement, c'est que la situation d'urgence menace le Canada dans son ensemble et que cet état de fait donne naissance à un aspect complètement nouveau qui n'est pas prévu ni dans la partie interprétative du texte de l'article 92, ni dans les pouvoirs précisément attribués aux provinces par cet article. À l'opposé, le contenu de l'article 91 permet de considérer une telle attribution des pouvoirs à l'avantage de l'ensemble du pays :

The overriding powers enumerated in s. 91, as well as the general words at the commencement of the section, may then become applicable to new and special aspects which they cover of subjects assigned otherwise exclusively to the Provinces [...] The kind of power adequate for dealing with them is only to be found in that part of the constitution which establishes power in the State as a whole²⁰.

L'existence légitime de ce pouvoir implicite du Parlement fédéral en situation d'urgence et le recours au paragraphe introductif de l'article 91 comme source constitutionnelle de ce pouvoir ont été établis principalement dans cette opinion du Conseil privé et font maintenant partie des

18. *Id.*, 704.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

principes reconnus en droit constitutionnel canadien²¹. Toutefois, cette légitimité est étroitement liée au respect de certaines conditions essentielles dans l'exercice de ce pouvoir par le Parlement.

2.2 Le cadre d'exercice des pouvoirs d'urgence

Le premier élément déterminant le cadre d'exercice des pouvoirs d'urgence se retrouve, selon nous, dans la définition généralement acceptée par les autorités politiques et judiciaires de ce qui constitue une situation d'urgence. Historiquement, nous l'avons déjà mentionné, c'est la menace armée contre l'intégrité de l'État ou l'existence du gouvernement qui était toujours perçue comme suffisamment importante pour justifier le recours aux pouvoirs d'urgence, et ce, d'une façon assez immédiate. Cette perception était d'ailleurs celle qui régnait dans le contexte juridique canadien : « When war has broken out it may be requisite to make special provision to ensure the maintenance of law and order in a country, even when it is in no immediate danger of invasion²². »

Évidemment, d'autres menaces telles que la famine et les épidémies pouvaient aussi fonder le recours à de telles mesures²³, mais jamais de façon aussi certaine que la guerre. Cette perception prévalut longtemps et est étroitement liée, d'après nous, au critère principal alors utilisé par les membres du Conseil privé pour déterminer ce qui constituait une situation d'urgence. Celle-ci devait en effet, *mettre dans un péril inattendu la vie nationale du Canada*²⁴. Une telle condition, on le voit, excluait de façon presque certaine le recours aux pouvoirs d'urgence en temps de paix, sauf pour légiférer dans le cadre de mesures transitoires ou de pouvoirs spéciaux destinés à rétablir la situation sociale et économique à la suite d'une guerre²⁵.

21. Voir notamment P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 383 et suiv. ; G.-A. BEAUDOIN, *Le partage des pouvoirs*, 3^e éd., Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1983, pp. 73-75 ; H. BRUN et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, pp. 484-486.

22. *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*, précité, note 17, 706.

23. Voir l'opinion du Conseil privé dans *Toronto Electric Commissioners c. Snider*, précité, note 11, 412 *in fine*.

24. *Id.*, 412, 415-416.

25. Notamment pour l'approvisionnement en papier journal dans l'arrêt *Fort Frances Pulp Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*, précité, note 17 ; pour le contrôle du prix des baux dans *In the Matter of a Reference as to the Validity of the Wartime Leasehold Regulations*, [1950] S.C.R. 124 ; et même pour l'expulsion de ressortissants japonais ou de sujets britanniques d'ascendance japonaise après la Seconde Guerre mondiale comme l'a démontré l'arrêt *Co-operative Committee on Japanese Canadians c. A.-G. Canada*, [1947] A.C. 87.

Une première évolution se produisit en 1973 avec la *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*²⁶ qui fut promulguée à la suite de la guerre israélo-arabe de 1973 et des risques de pénurie de pétrole qu'elle entraînait. Toutefois, cette loi promulguée alors que le Canada était en paix ne fut pas contestée devant les tribunaux²⁷. Ensuite vint le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*²⁸ qui constitua, à notre avis, un pas important parce que la notion de situation d'urgence y fut considérablement élargie. En effet, le juge Ritchie qui exprimait alors une opinion partagée par tous les membres du tribunal déclara que même si la jurisprudence antérieure associait la situation d'urgence à une situation de guerre ou d'après-guerre, il n'y voyait rien « qui empêche d'en appliquer les principes à une situation créée par des conditions économiques véritablement exceptionnelles en temps de paix²⁹ ».

Dans cet arrêt, une majorité de juges³⁰ se prononça favorablement sur la constitutionnalité de la loi en question, en l'occurrence la *Loi anti-inflation*³¹, car on considérait que le texte de son préambule, en invoquant « la gravité du problème national³² » que constitue la lutte à l'inflation et la nécessité de prendre des mesures utiles, exprimait suffisamment l'idée qu'une situation d'urgence existait. Le critère retenu pour évaluer le caractère urgent de la crise économique a semblé être pour le juge en chef Laskin le fait que celle-ci « mettait en danger le bien-être de l'ensemble de la population du Canada³³ », tandis que, le juge Ritchie, pour sa part, a paru plus exigeant puisqu'il considérait que la situation est urgente et critique lorsqu'« elle cause préjudice à l'ensemble du pays et qu'elle a pris une telle ampleur qu'elle transcende les pouvoirs attribués aux législatures des provinces³⁴ ». Toutefois, cette dernière position est fortement atténuée si l'on considère que la démonstration offerte par le gouvernement quant à l'existence d'une situation d'urgence n'a pas semblé moins satisfaisante aux juges dans l'un ou l'autre des cas.

Il y a donc eu une réelle évolution chez les tribunaux quant aux critères utilisés pour définir une situation d'urgence. Cette évolution a permis

26. *Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie*, S.C. 1973-74, c. 52, qui est devenue dans la refonte : L.R.C. (1985), c. E-9.

27. Pour en évaluer la constitutionnalité, voir H. MARX, « The Energy Crisis and the Emergency Power in Canada », (1975-76) 2 *Dalhousie L.J.* 446.

28. *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

29. *Id.*, 436.

30. Les juges Beetz et de Grandpré étaient dissidents.

31. *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, c. 75.

32. *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28, 422 ; voir aussi l'opinion du juge Ritchie (p. 439).

33. *Id.*, 425.

34. *Id.*, 436.

d'élargir le cadre d'exercice des pouvoirs d'urgence de façon que ces derniers puissent s'exercer en temps de paix. Mais les autres éléments des pouvoirs d'urgence, tels que la durée des pouvoirs, l'étendue de ceux-ci et le contrôle judiciaire de leur exercice, ont-ils connu cette même évolution ?

2.2.1 La durée des pouvoirs

Parce qu'ils n'existent qu'en raison des circonstances exceptionnelles auxquelles ils doivent remédier, les pouvoirs d'urgence ne pourront donc être que temporaires³⁵. Toutefois, le Parlement pourra légiférer pour *prévenir* une crise³⁶, de même que le gouvernement pourra exercer sa discrétion, si la loi le permet, pour décider quelle sera la durée de ce qu'il considère comme une situation urgente. Selon le principe établi dans l'arrêt *Fort Frances*³⁷, les pouvoirs pourront être mis en œuvre à la suite d'une proclamation d'état de guerre ou d'une déclaration voulant qu'il existe une crise³⁸ et prendront fin après une déclaration officielle selon laquelle la situation en question n'existe plus.

À cet égard, une intervention des tribunaux pour mettre fin à des mesures d'urgence demeure toujours possible, mais elle est soumise à des conditions très exigeantes, puisque le fardeau de la preuve revient à ceux qui contestent la loi adoptée sous le régime des pouvoirs d'urgence. Ce principe d'origine jurisprudentielle est fondé sur l'arrêt *Fort Frances* :

But very clear evidence that the crisis has wholly passed away would be required to justify the judiciary, even when the question raised was one of ultra vires which it had to decide, in overruling the decision of the Government that exceptional measures were still requisite³⁹.

Le renversement de ce fardeau de la preuve doit alors être motivé par « clear and unmistakable evidence that the Government was in error in thinking that the necessity was still in existence at the dates on which the action in question was taken⁴⁰ ». Nous verrons plus loin les raisons de la réticence des tribunaux à exercer leur pouvoir de contrôle.

35. Voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 391.

36. Par exemple, au cours d'une crise appréhendée ; voir le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28, 459.

37. *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*, précité, note 17, 235.

38. Puisque l'état de crise en temps de paix est désormais accepté depuis le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28.

39. *Fort Frances Pulp and Power Co. Ltd. v. Manitoba Free Press Co. Ltd.*, précité, note 17, 706.

40. *Id.*, 707.

2.2.2 L'étendue des pouvoirs

L'objet principal des pouvoirs d'urgence étant de garantir le maintien des structures sociales et politiques de l'État, de même que d'assurer le bien-être du peuple menacé, il n'existe d'autres limites connues à l'exercice de ces pouvoirs que leur caractère temporaire⁴¹. En effet, les pouvoirs d'urgence ont pour effet de suspendre ou de modifier temporairement⁴² le partage constitutionnel des pouvoirs et d'accorder au Parlement « une compétence concurrente et prépondérante sur des matières qui normalement relèvent exclusivement des provinces⁴³ ».

Cela permet une centralisation importante de l'autorité au profit du gouvernement fédéral qui pourra alors prendre tous les moyens requis pour défendre les intérêts du pays, et ce, de façon tout à fait légitime. Ce qui veut dire qu'« en définitive, les principales limites à l'exercice du pouvoir d'urgence du fédéral sont de nature purement politique⁴⁴ ».

Le gouvernement fédéral pourra donc prendre aussi bien des mesures destinées à agir dans le domaine strictement économique, mais à l'échelle nationale, que d'autres ayant des conséquences sérieuses sur les activités sociales et politiques, mais limitées à un territoire restreint⁴⁵. Le gouvernement pourrait même aller jusqu'à expulser les ressortissants étrangers établis au Canada, comme ce fut le cas pour les Japonais après la fin de la Seconde Guerre mondiale⁴⁶.

2.2.3 Le contrôle judiciaire

Cette grande liberté d'exercice du Parlement et du gouvernement fédéral a d'ailleurs pour corollaire la sévère limitation que comporte le pouvoir des tribunaux au moment d'une révision judiciaire portant sur la constitutionnalité de la loi.

L'attitude de réserve des tribunaux envers la révision judiciaire des lois entérinées en vertu des pouvoirs d'urgence s'est grandement accrue avec le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*. Auparavant, l'existence de critères

41. *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28, 461.

42. L'idée qu'il s'agisse d'une suspension ou d'une modification temporaire de la Constitution ne fait pas l'unanimité chez les juristes, mais les effets pratiques demeurent les mêmes.

43. *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28, 463.

44. H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 21, p. 486.

45. Nous pensons ici à l'exemple de la *Loi de 1970 concernant l'ordre public (mesures provisoires)*, S.C. 1970-71-72, c. 2, qui fut adoptée par le Parlement lors de la crise d'octobre 1970 et mise en œuvre au Québec pour protéger les institutions alors apparemment menacées par un mouvement subversif.

46. *Co-operative Committee on Japanese Canadians c. A.-G. Canada*, précité, note 25.

plus stricts limitant le recours aux pouvoirs d'urgence à des situations presque exclusivement provoquées par la guerre et ses conséquences permettait aux tribunaux d'exercer un contrôle sévère dans le cas des lois à caractère social comme ce fut le cas pour les arrêts dits du « New Deal »⁴⁷. En fait, l'existence des lois dont il était question dans ces arrêts était fondée sur le recours aux pouvoirs généraux en vertu de la théorie de la dimension nationale. Toutefois, le Conseil privé, qui ne reconnaissait pas cette théorie à cette époque et n'associait le recours aux pouvoirs généraux qu'aux situations d'urgence, décida que la crise économique ne relevait pas de la théorie des pouvoirs d'urgence⁴⁸.

Maintenant que les pouvoirs d'urgence peuvent être fondés sur des situations de crise strictement économique, la complexité de l'argumentation et des preuves extrinsèques soumises par les parties crée un problème sérieux aux tribunaux qui peuvent difficilement évaluer toute la pertinence des documents fournis⁴⁹. Cela risque de poser la question non plus de la constitutionnalité de la loi, mais plutôt de son opportunité. Or, sur ce dernier point, le tribunal n'a pas à se prononcer :

[...] that it is not pertinent to the judiciary to consider the wisdom or the propriety of the particular policy which is embodied in the emergency legislation. Determination of the policy to be followed is exclusively a matter for the Parliament of the Dominion and those to whom it has delegated its powers⁵⁰.

Au départ, le fardeau de la preuve qui incombait aux opposants était basé sur la prémisse que l'existence d'un état d'urgence était une constatation relevant des dirigeants politiques puisque les pouvoirs d'urgence étaient étroitement associés à l'état de guerre. Désormais, le fardeau de la preuve devient un obstacle presque infranchissable pour les opposants, étant donné les ressources limitées de la cour et la présomption de bonne foi dont bénéficie le gouvernement lorsque celui-ci invoque l'existence de circonstances exceptionnelles à l'appui d'une loi dans le domaine économique. Même le critère de rationalité proposé dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* ne permet pas, selon nous, de rétablir un certain équilibre ; il a plutôt l'effet contraire :

47. Ces décisions rendues par le Conseil privé sont notamment : *A.-G. Can. v. A.-G. Ont. (Labour Conventions)*, [1937] A.C. 326 ; *A.-G. Can. v. A.-G. Ont. (Unemployment Insurance)*, [1937] A.C. 355 ; *A.-G. B.C. v. A.-G. Can. (Natural Product Marketing)*, [1937] A.C. 377.

48. Voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 385.

49. En effet, les capacités d'enquête et de recherche des cours ne leur permettent pas de développer une expertise dans des domaines extrajuridiques. Voir K.M. LYSYK, *loc. cit.*, note 4, 570.

50. *Co-operative Committee on Japanese Canadians c. A.-G. Canada*, précité, note 25, 102.

All the Court need do is to find that a « rational basis » exists for a finding of emergency. Moreover, it is not necessary for the proponents of the legislation to establish a rational basis, it is for the opponents of the legislation to establish the absence of a rational basis⁵¹.

Or, cette base rationnelle est très difficile à contester si l'on se réfère aux éléments nécessaires pour que le tribunal reconnaisse son existence et qui furent exposés par le juge en chef Laskin. Nous pouvons les résumer de la façon suivante⁵² : d'abord, le tribunal n'aura qu'à constater que les faits invoqués à l'appui de la loi correspondent à un phénomène bien réel (en l'occurrence, la hausse de l'inflation) ; ensuite, il n'aura qu'à s'assurer que la nature de l'intervention proposée est en rapport avec un domaine de compétence du fédéral (dans ce cas, le contrôle monétaire et même la réglementation des échanges et du commerce) ; enfin, cette compétence reconnue du fédéral pourra servir de tremplin pour atteindre d'autres domaines connexes (comme le contrôle des prix et des salaires). Il apparaîtra donc particulièrement facile au gouvernement fédéral de respecter cette exigence de rationalité tout en débordant (temporairement) sur la sphère de compétence normale des provinces par le recours aux pouvoirs d'urgence.

En fait, il semble que la Cour préfère, sauf en cas d'abus flagrant de la part du fédéral, ne plus avoir à assumer la responsabilité de décider ce qui constitue une situation d'urgence. Cette position n'est d'ailleurs pas mauvaise en soi puisque l'exercice des pouvoirs d'urgence relève en grande partie du domaine politique et, à ce titre, la responsabilité d'y avoir recours devrait incomber clairement aux élus du peuple et au pouvoir politique :

What is important is that the elected members of Parliament, and not the courts, should assume the political responsibility for advising Canadians that (1) a national crisis is brewing and (2) the federal government intends to temporarily occupy normally forbidden areas of provincial jurisdiction through its utilization of the emergency power⁵³.

C'est sur ce point que la dissidence des juges Beetz et de Grandpré dans le *Renvoi sur la Loi anti-inflation* prend toute son importance⁵⁴. Car l'idée que pour être valide la loi en litige doive *comporter une mention claire et précise* selon laquelle une situation de crise existe et que cette crise nécessite la suspension de la Constitution transfère alors automatiquement, en cas de contestation, de la cour vers le Parlement, la responsabilité de légitimer le recours aux pouvoirs d'urgence. Chacune de ces institutions

51. P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 390.

52. Voir le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28, 426.

53. E.P. BELOBABA, « Disputed « Emergencies » and the Scope of Judicial Review: Yet Another Implication of the Anti-Inflation Act Reference », (1977) 15 *Osgoode Hall L.J.* 406, 412-413.

54. Voir le *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, précité, note 28, 440 et suiv.

assumerait alors son véritable rôle : « a Parliament that is responsible to the people and a Court that truly becomes « the guardian of constitutional integrity »⁵⁵ ».

L'évolution qu'a connue la théorie des pouvoirs d'urgence en droit constitutionnel canadien illustre l'importance croissante qu'ont pris ces pouvoirs devant les défis sans cesse plus complexes auxquels nous devons faire face, notamment en raison de la mondialisation de l'économie, mais aussi — au moins potentiellement — en raison de la globalisation des problèmes d'environnement ou de santé⁵⁶. Cette évolution est aussi significative de la perception grandissante de notre plus haute cour, comme quoi le pouvoir fédéral constitue un lieu privilégié pour la défense des intérêts du pays. Toutefois, il y a lieu d'être critique sur l'assouplissement par la Cour suprême des conditions justifiant le recours aux pouvoirs d'urgence.

En effet, nous pouvons voir là un moyen efficace de protéger le pays tout entier contre une menace potentielle ou réelle, mais nous pouvons aussi y déceler un moyen d'accroître le pouvoir central aux dépens de celui des provinces. Cela pourra faire dire à certains auteurs qu'il y a confusion sur la véritable nature et les véritables objectifs des pouvoirs d'urgence au Canada⁵⁷. Ceux-ci auraient été préférés par la Cour suprême à la théorie de la dimension nationale, parce qu'ils n'attaquaient pas en permanence les compétences des provinces et étaient moins perçus par les autorités provinciales comme étant fondés sur des objectifs politiques de centralisation au détriment des provinces⁵⁸. D'ailleurs, les changements de position de la Cour suprême sont significatifs à cet égard⁵⁹. En étant plus facile à justifier et plus difficile à contester (surtout avec l'existence depuis le *Renvoi sur la*

55. E.P. BELOBABA, *loc. cit.*, note 53, 413.

56. Les conséquences sur l'environnement de l'accident de Tchernobyl et la mondialisation de l'épidémie du sida illustrent bien ce phénomène.

57. Voir P. PATENAUE, « The Anti-Inflation Case: The Shutters are Closed but the Back Door Is Wide Open », (1977) 15 *Osgoode Hall L.J.* 397.

58. Le recours aux pouvoirs généraux inclus dans le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a très souvent été contesté sur la base du paragraphe 92 (13) de cette même loi et qui attribue pleine compétence aux provinces sur la propriété et les droits civils. Toutefois, lorsque le recours à ces pouvoirs était fondé sur l'urgence, ils ont suscité moins d'opposition (des tribunaux et des provinces elles-mêmes) que lorsqu'il était fondé sur la théorie de la dimension nationale.

59. Ainsi, dans un article paru en 1968, A.S. ABEL, *loc. cit.*, note 4, 5, déclarait : « The principal contribution of the latest series of cases has probably been the tacit burial of the emergency concept. » À la suite du *Renvoi sur la Loi anti-inflation*, certains auteurs invoquaient au contraire la disparition progressive de la doctrine de la dimension nationale au profit de la théorie des pouvoirs d'urgence ; voir notamment F. CHEVRETTE et H. MARX, « Anti-Inflation Act — Constitutionality — National Emergency — Peace, Order and Good Government Buried », (1976) 54 *R. du B. can.* 732, et K.M. LYSYK, *loc. cit.*, note 4.

Loi anti-inflation du critère de la « base rationnelle »), le recours aux pouvoirs d'urgence devient un outil pratique pour le Parlement et le gouvernement fédéral désireux d'effectuer des interventions complexes en vue de résoudre des problèmes aigus, tout en limitant leur portée apparente sur le débat constitutionnel⁶⁰.

Notons pour terminer que cette dernière vision critique de la théorie des pouvoirs d'urgence ne vise qu'à mieux nous situer dans le contexte d'une intervention du pouvoir fédéral au moment d'un désastre ou d'une crise sociale. Nous pouvons constater que celui-ci pourra intervenir en se basant sur des principes juridiquement établis et qui impliquent une vision privilégiée de son rôle dans la protection des intérêts du pays. Il est en fait le siège ultime de cette autorité centralisatrice qui nous paraît indispensable pour coordonner nos efforts afin de contrer une menace. Cependant, le gouvernement fédéral aura toute discrétion pour décider dans quelle mesure une crise exige le recours à ces pouvoirs exceptionnels. Il y a des circonstances où l'utilisation de tels pouvoirs ne sera pas nécessaire et où l'intervention pourra se faire en respectant les sphères de compétence respectives du fédéral et des provinces.

3. L'exercice des pouvoirs d'urgence à l'intérieur des compétences fédérales et provinciales

Le recours aux mesures d'urgence, lorsqu'il s'exerce en dehors des pouvoirs généraux contenus dans le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁶¹, ne permet pas de suspendre temporairement la Constitution et doit donc s'effectuer à l'intérieur des compétences respectives du Parlement et des législatures provinciales. C'est ainsi, par exemple, qu'en vertu de la compétence constitutionnelle exclusive du fédéral en matière de radiodiffusion⁶² le Parlement a pu légiférer pour imposer la diffusion de messages en cas d'urgence⁶³. De même, la

60. D'autant plus que pour beaucoup de juristes le recours aux pouvoirs d'urgence, qui ont un caractère temporaire et ne remettent pas en question le partage des compétences, aurait pour fondement une vision constitutionnelle conférant une portée plus large aux pouvoirs reconnus des provinces (principalement de ceux qui sont prévus dans le paragraphe 92 (13)); voir notamment P.N. MACDONALD, « Peace, Order and Good Government : The Laskin Court in the Anti-Inflation Act Reference », (1977) 23 *McGill L.J.* 431, 450.

61. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 3.

62. Cette compétence est fondée sur la théorie du pouvoir résiduaire du fédéral et sur celle de la dimension nationale, reposant toutes deux sur le paragraphe introductif de l'article 91; voir le renvoi *In re Regulation and Control of Radio communication in Canada*, [1932] A.C. 304.

63. *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), c. B-9, art. 9 (2).

compétence exclusive des provinces en matière de santé⁶⁴ a permis au Québec de prévoir l'exercice de pouvoirs d'urgence en cas de catastrophe ou d'épidémie⁶⁵. Le ministre de la Santé et des Services sociaux peut notamment, dans ces circonstances, restreindre l'accès et la sortie d'une municipalité⁶⁶. Il existe donc, on le voit, diverses possibilités de légiférer dans l'un ou l'autre des champs de compétence constitutionnelle en fonction des nécessités découlant d'une situation d'urgence.

Aux fins de notre étude, nous n'aborderons la problématique du partage des compétences que dans les domaines de la santé et de la sécurité publiques. Cette approche est destinée à mettre en évidence le fondement constitutionnel de l'intervention possible d'organismes publics tels que les ministères fédéraux et provinciaux, les forces armées, les corps policiers, les municipalités et les établissements de santé.

3.1 La compétence provinciale dans le domaine de la santé

L'attribution aux provinces d'une compétence constitutionnelle générale en matière de santé est établie depuis fort longtemps au Canada⁶⁷. Toutefois, cette compétence ne s'est pas fondée uniquement sur le paragraphe 92 (7) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui est relatif à « l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux », comme on serait tenté de le croire. En effet, dans l'arrêt *La Municipalité du village de Saint-Louis du Mile End c. La Cité de Montréal*⁶⁸, le juge Mousseau de la Cour de révision, qui appuyait alors la position de la Cour supérieure, invoquait ce qui suit : « Dans ce pays, comme dans tous ceux qui jouissent d'une large liberté municipale, le soin de la santé publique a toujours été sous le contrôle municipal⁶⁹. » Dans les deux instances, on soutenait que puisque

64. Voir *infra*, section 3.1.

65. *Loi sur la protection de la santé publique*, L.R.Q., c. P-35, section IV.

66. *Loi sur la protection de la santé publique*, précitée, note 65, art. 18 (b).

67. Pour avoir un exposé clair de cette question, voir A. LAJOIE et P.A. MOLINARI, « Partage constitutionnel des compétences en matière de santé au Canada », (1978) 56 *R. du B. can.* 579 ; voir aussi A. LAJOIE, P.A. MOLINARI et J.M. AUBY, *Traité de droit de la santé et des services sociaux*, Montréal, Éditions Thémis, 1981, pp. 36-44.

68. *La Municipalité du village de Saint-Louis du Mile End c. La Cité de Montréal*, [1886] 2 M.L.R. S.C. 218.

69. *Id.*, 224-225. Dans son opinion, le juge Mousseau de la Cour de révision invoquait que les responsabilités en matière de santé publique relevaient avant la Confédération de ce qu'il était traditionnellement convenu d'appeler les « pouvoirs de police » (*police power of the state*) qui étaient délégués aux municipalités par l'État.

l'*Acte d'Union* de 1867⁷⁰ maintenait, en vertu du paragraphe 92 (7)⁷¹, certains établissements de santé municipaux déjà établis (sauf pour le cas précis des hôpitaux de marine⁷²), alors ceux-ci, de par leur caractère local, étaient donc de compétence provinciale.

Ainsi, le recours au paragraphe 92 (16) relatif aux matières d'une nature locale ou privée permettait de compléter le contenu du paragraphe 92 (7) qui avait, lui, l'inconvénient, en étant interprété restrictivement, de voir sa portée réduite à la seule dimension organisationnelle et administrative de l'hygiène et des établissements de santé. La jurisprudence ultérieure renforça cette assise juridique de façon à reconnaître « que la compétence provinciale générale en matière de santé s'étend tant à l'organisation administrative des services qu'à celle de la pratique médicale⁷³ ». D'autres fondements juridiques ont pu être invoqués à l'appui de la compétence provinciale en matière de santé, mais ils ne sont d'aucune utilité pour notre étude⁷⁴.

Pour sa part, le Parlement ne détient pas de compétence précise dans le domaine de la santé⁷⁵, mais il peut intervenir à travers l'exercice de sa compétence expresse en droit criminel reconnue par le paragraphe 91 (27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La nature de telles interventions devra cependant être strictement criminelle et non pas constituer une façon déguisée du Parlement de s'ingérer dans une compétence provinciale reconnue. L'application de la règle de l'essence et de la substance (*pith and substance*), qui implique l'analyse du contenu du texte de la loi et de son préambule ainsi que des preuves extrinsèques pour en évaluer l'objet de même que ses effets juridiques, devrait alors permettre de distinguer le caractère principal ou subsidiaire du contenu de la loi au regard du domaine de la santé. Seront alors écartées les lois fédérales dont l'objet principal relève du domaine de la santé.

70. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 3.

71. En Cour de révision, le juge Mousseau invoqua aussi à l'appui le paragraphe 92 (8) relatif aux « institutions municipales dans la province ». Mais cet argument ne semble pas avoir été retenu par la jurisprudence ultérieure portant sur la compétence provinciale dans le domaine de la santé.

72. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 3, par. 91 (11).

73. A. LAJOIE et P.A. MOLINARI, *loc. cit.*, note 67, 584 ; voir aussi l'arrêt *Schneider c. La Reine*, [1982] 2 R.C.S. 112, où l'on confirme la compétence générale des provinces en matière de santé.

74. L'un consiste à rattacher certains aspects de ce domaine à la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils (par. 92 (13)) ; l'autre est relatif à la compétence provinciale en matière d'éducation (art. 93). Voir A. LAJOIE et P.A. MOLINARI, *loc. cit.*, note 67, 599-600.

75. A. LAJOIE et P.A. MOLINARI, *loc. cit.*, note 67, 600-602.

Toutefois, la jurisprudence récente laisse voir que d'autres critères peuvent être invoqués pour justifier la compétence fédérale en matière de santé. En effet, dans l'arrêt *R. c. Hauser*⁷⁶, la Cour suprême a reconnu la constitutionnalité de la *Loi sur les stupéfiants*⁷⁷ sur la base de la compétence résiduaire du fédéral en déclarant que cette loi :

visait essentiellement un problème récent qui n'existait pas à l'époque de la Confédération et n'entre manifestement pas dans la catégorie des « Matières d'une nature purement locale ou privée ». L'objet de la loi considérée en l'espèce doit donc être traité de la même manière que d'autres innovations comme l'aviation (*Renvoi sur l'aéronautique*) et la radiocommunication (*Renvoi relatif à la radio-communication*)⁷⁸.

Cette décision nous indique que le principe de la compétence générale des provinces en matière de santé pourra toujours voir sa portée diminuée par les tentatives fédérales visant à s'ingérer dans ce domaine.

Quant à la participation du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé par l'entremise de son pouvoir général de dépenser⁷⁹ et des ententes fédérales-provinciales, elle a un effet important sur les normes provinciales en matière de santé. Jusqu'à récemment, la participation fédérale n'avait pas encore fait l'objet d'analyse sérieuse de la part des tribunaux et ne semblait donc fondée que sur des règles de gestion administratives répondant aux intérêts réciproques du fédéral et des provinces. La jurisprudence récente semblerait au contraire reconnaître une certaine assise juridique à cette participation du fédéral⁸⁰ et celle-ci n'existerait donc plus uniquement en marge du droit⁸¹.

76. *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984.

77. *Loi sur les stupéfiants*, L.R.C. (1985), c. N-1.

78. *R. c. Hauser*, précité, note 76, 1000-1001.

79. Quoique la source en demeure imprécise, ce pouvoir proviendrait de la jurisprudence établie au regard du paragraphe 91 (1A) portant sur « la dette et la propriété publique » et du paragraphe 91 (3) relatif au « prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation ». Voir notamment A. LAJOIE et M. GAMACHE, *Droit de l'enseignement supérieur*, Montréal, Éditions Thémis, 1990, pp. 79-105 ; A. PETTER, « Federalism and the Myth of the Federal Spending Power », (1989) 68 *R. du B. can.* 448 ; P. BARKER, « Medicare, Meech Lake, and the Federal Spending Power », (1990) 5 *R.C.D.S.* 111.

80. *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, [1991] 2 R.C.S. 525 ; *Finlay c. Canada (Min. des Finances)*, [1990] 2 C.F. 790 (C.A.F.) (en appel) ; *Winterhaven Stables Ltd. c. A.-G. Canada*, [1988] 53 D.L.R. (4th) 413 (Alta. C.A.). Dans la doctrine antérieure, certains auteurs ont réfuté l'existence d'une telle assise juridique et ont critiqué fortement ce type d'intervention fédérale : voir A. LAJOIE et P.A. MOLINARI, *loc. cit.*, note 67, 594-597, 601-602. Voir aussi A. LAJOIE et M. GAMACHE, *op. cit.*, note 79 ; A. LAJOIE, *Contrats administratifs : jalons pour une théorie*, Montréal, Éditions Thémis, 1984, pp. 142-158.

81. Voir P. ISSALYS, « L'harmonisation du droit dans le système canadien et québécois de sécurité sociale », (1991) 32 *C. de D.* 845 ; A. PETTER, *loc. cit.*, note 79 ; R. AUCLAIR et P. ISSALYS, « Le revenu minimum garanti et les problèmes juridiques de sa mise en œuvre », (1991) 32 *C. de D.* 643.

3.2 Une compétence partagée en matière de sécurité

Contrairement au domaine de la santé qui a toujours revêtu un caractère local en droit canadien, l'approche juridique en matière de sécurité a établi invariablement une distinction entre, d'une part, la défense de l'État contre toute menace à son existence et à son intégrité et, d'autre part, la protection des institutions de même que des citoyens contre la criminalité et le désordre public.

C'est le Parlement qui, en vertu du paragraphe 91 (7) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, exerce une compétence exclusive sur les forces armées et la défense du pays. Cependant, en dehors des pouvoirs extraordinaires d'urgence que possède le Parlement, les forces armées ne pourront intervenir pour assister les autorités locales aux prises avec une crise que sur requête du procureur général de la province en cause⁸².

En ce qui concerne la répression du crime et le maintien de l'ordre public, la *Loi constitutionnelle de 1867* ne contient aucune disposition explicite qui conférerait une compétence à l'un ou l'autre des paliers législatifs pour la création et le contrôle des forces policières. Historiquement, en droit britannique, cette responsabilité relevait des autorités municipales qui étaient alors chargées d'exercer ce que l'on appelait les « pouvoirs de police⁸³ ». Toutefois, les premières décisions rendues par nos tribunaux sur l'origine constitutionnelle de ces pouvoirs ne se sont pas fondées sur la compétence provinciale en matière d'institutions municipales, mais plutôt sur la responsabilité qui leur est conférée par le paragraphe 92 (14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour « l'administration de la justice dans la province⁸⁴ ». Cette interprétation a prévalu depuis lors et a été confirmée dans des jugements récents de la Cour suprême :

Depuis la Confédération, ce sont les procureurs généraux des provinces qui, en pratique, ont vu à « l'administration de la justice » au sens le plus large de l'expression [...] Cela s'est traduit par l'organisation de corps de police et autres

82. *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), c. N-5, art. 275 et 277. Laquelle requête constitue en même temps un engagement de la province à rembourser les frais engagés (art. 280 (2) et (3), 284 et 285). Toutefois, depuis le renvoi *Re Troops in Cape Breton*, [1930] R.C.S. 560, l'intervention des forces armées à la demande d'une province ne peut être liée à un engagement par cette dernière d'en rembourser les coûts. Voir aussi H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 21, p. 675.

83. Les pouvoirs de police comprenaient aussi les responsabilités en matière de santé publique. Voir *La Municipalité du village de Saint-Louis du Mile End c. La Cité de Montréal*, précité, note 69.

84. Voir notamment l'opinion du juge Sedgewick dans le renvoi *In re Prohibitory Liquor Laws*, [1895] 24 R.C.S. 170, 248 ; aussi *Re Public Inquiries Act*, [1919] 33 C.C.C. 119, [1919] 3 W.W.R. 115 (C.A. C.-B.).

organismes visant à l'application des lois sous la direction des procureurs généraux des provinces⁸⁵.

Cependant, seules les provinces du Québec et de l'Ontario ont conservé un corps de police provincial qui est chargé de l'application dans la province du *Code criminel*⁸⁶ ainsi que des lois pénales provinciales et des règlements municipaux édictés conformément aux termes du paragraphe 92 (15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La juridiction exclusive d'un tel corps policier s'exerce sur tout le territoire provincial, sauf pour les municipalités possédant leur propre force de police municipale, car, dans un tel cas, c'est cette dernière qui sera responsable du respect des lois et règlements sur le territoire de la municipalité.

Dans les autres provinces canadiennes, pour des raisons pratiques, c'est la Gendarmerie royale du Canada (GRC) qui voit à l'application des lois fédérales (y compris le *Code criminel*) et pénales dans la province de même qu'au niveau des municipalités lorsque cela est prévu. Cette fonction demeure toutefois assujettie à la compétence provinciale puisque ce n'est qu'en vertu d'un contrat conclu par le fédéral avec chaque province et grâce à une loi provinciale que la GRC peut remplir un tel rôle⁸⁷. Dans un tel cas, le procureur général (ou le ministre de la Justice) de la province exerce son autorité sur les activités de la GRC, mais il verra cette autorité considérablement restreinte en ce qui concerne notamment son pouvoir d'enquête sur les activités des agents⁸⁸ ainsi que sur la discipline⁸⁹ par l'assujettissement de ce corps policier aux dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁹⁰.

L'existence de la Gendarmerie royale du Canada nous révèle d'ailleurs que la création et le maintien d'un corps policier ne sont pas une compétence réservée exclusivement aux provinces, puisque le Parlement a lui aussi le pouvoir de créer une force de police destinée à faire respecter les

85. *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, 200 (J. Dickson). Voir aussi *P.G. du Québec c. P.G. du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218.

86. *Code criminel*, L.R.C. (1985), c. C-46.

87. Pour une liste de ces lois provinciales habilitantes, voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 426 à la note 203.

88. La province pourra enquêter sur les activités des membres de la GRC, mais non sur la gestion ou tout autre aspect relatif à l'organisme lui-même, car celui-ci relève de la compétence exclusive du fédéral. Voir *P.G. du Québec et Keable c. P.G. du Canada et autres*, [1979] 1 R.C.S. 218 et *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60.

89. Une province n'a pas le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires contre un agent de la GRC, même lorsque celui-ci agit en vertu d'ententes fédérales-provinciales, car la discipline relève de la gestion même de l'organisation. Cette décision rendue dans l'arrêt *P.G. Alberta c. Putnam*, [1981] 2 R.C.S. 267, est conforme à la logique dégagée dans l'arrêt *P.G. du Québec et Keable c. P.G. du Canada et autres*, précité, note 88, 218.

90. *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), c. R-10, où l'article 5 donne toute l'autorité au commissaire de la GRC sous la direction du solliciteur général.

lois fédérales. En effet, à la suite d'un amendement constitutionnel effectué en 1871⁹¹, le Parlement se voyait octroyer des pouvoirs supplémentaires dont, notamment, celui de légiférer pour l'administration des territoires non provinciaux⁹². C'est sur la base de cette attribution qu'il institua en 1873 la Gendarmerie royale du Canada (alors appelée la « North West Mounted Police ») pour veiller à l'application des lois sur les territoires désormais devenus de compétence fédérale⁹³. À partir de ce fondement constitutionnel, la GRC a obtenu depuis le pouvoir de voir à l'application de toutes les lois fédérales à travers le pays, sauf le *Code criminel* dans les provinces, car l'application de celui-ci relève de la compétence provinciale⁹⁴. Soulignons ici que cette compétence de la province en matière criminelle ne serait pas exclusive et qu'un certain courant jurisprudentiel reconnaîtrait au procureur général du Canada le pouvoir d'intenter des poursuites en matière de droit criminel⁹⁵. Les lois fédérales à caractère pénal dont la GRC doit voir à l'application relèvent de différents pouvoirs constitutionnels du fédéral dans des domaines autres que le droit criminel comme les pêcheries, les banques, les douanes, etc.

Cette compétence partagée entre le Parlement et les législatures en matière de sécurité nécessitera un effort accru de coordination entre les différents corps policiers et l'armée, de même qu'avec les organismes

91. *Loi constitutionnelle de 1871*, L.R.C. (1985), App. II, n° 11.

92. *Loi constitutionnelle de 1871*, précitée, note 91, art. 4.

93. Voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, pp. 428-429.

94. En effet, les pouvoirs conférés aux provinces pour l'administration de la justice aux termes du paragraphe 92 (14), impliquent que les forces policières opérant dans les limites de la compétence provinciale ont juridiction sur l'application tant du droit civil que du droit criminel. Voir l'opinion majoritaire exprimée par le juge Dickson dans *Di Iorio c. Gardien de la prison de Montréal*, précité, note 85, 197. Soulignons ici que, malgré cette compétence provinciale en matière criminelle, la GRC exerce quand même ses pouvoirs sur des lois à caractère criminel telles que la *Loi sur les produits dangereux*, L.R.C. (1985), c. H-3, de même que sur certaines formes de fraudes. Le fondement constitutionnel de cet exercice ne semble d'ailleurs pas encore établi dans la jurisprudence ; voir, *infra*, note 95 et P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 429.

95. Voir l'opinion majoritaire dans les arrêts *Procureur général du Canada c. Transports nationaux du Canada Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 206, et *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 287. Selon la Cour, cette compétence relative à l'application du droit criminel serait attribuée au Parlement en vertu du contenu du paragraphe 91 (27) portant sur le droit criminel et la procédure en matière criminelle. La portée de cet article en matière de procédure criminelle ne pourrait être limitée par le contenu du paragraphe 92 (14) relatif à l'administration de la justice dans la province. La Cour va encore plus loin : le pouvoir des provinces de poursuivre en matière criminelle ne reposerait que sur le contenu de l'article 129 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (pouvoirs préconfédératifs) ou sur une disposition à cet effet dans la législation fédérale visée. Cependant, la portée de ces décisions reste encore à déterminer : voir P.W. HOGG, *op. cit.*, note 4, p. 430 à la note 219.

travaillant dans le domaine de la santé et qui sont tous susceptibles d'une intervention au cours de situations d'urgence. Fonctionnant à partir d'autorités différentes, soumis à un cadre législatif et réglementaire établi par deux paliers distincts de gouvernement, ces organismes auront de plus à composer avec la réglementation applicable localement sur un territoire municipal ou sur un territoire soumis à la compétence fédérale comme un aéroport ou une réserve indienne.

Car il est maintenant acquis qu'une municipalité peut établir une réglementation destinée à s'appliquer à une situation d'urgence ou pour prévenir une crise temporaire. Dans l'arrêt *P.G. Canada et Dupond c. Montréal*⁹⁶, la Ville de Montréal s'est vu reconnaître le pouvoir de réglementer en vue d'interdire temporairement tout rassemblement, attroupement ou défilé sur le territoire municipal afin de préserver la paix et l'ordre public. Selon l'opinion majoritaire exprimée par le juge Beetz, malgré son caractère prohibitif, une telle ordonnance par la municipalité est fondée sur une solide base constitutionnelle :

À mon avis, les textes attaqués visent une matière de nature purement locale dans la province au sens du par. 92 (16) de la constitution [...] je suis d'avis que les textes attaqués tirent aussi leur validité constitutionnelle des par. (8), (13), (14) et (15) de l'art. 92⁹⁷.

Nous savions qu'une municipalité peut, en vertu de sa législation organique, exercer les pouvoirs qui lui sont délégués par la province, mais les limites de ce pouvoir étaient encore mal définies. Cette décision de la Cour suprême indique que la réglementation municipale pourrait couvrir de nombreux aspects relatifs à une situation de crise ou de désastre et donc, qu'elle pourrait avoir une incidence sérieuse sur l'intervention des divers organismes en cause.

En ce qui concerne les territoires relevant de la juridiction fédérale, par exemple les aéroports⁹⁸, le Parlement a pleine compétence et peut légiférer afin de contrôler l'accès et la circulation sur le terrain et en vue de déterminer tous les aspects de l'exploitation de l'aéroport⁹⁹. Il pourra donc établir les mesures de sécurité requises¹⁰⁰ ainsi que les conditions d'in-

96. *P.G. (Can.) et Dupont c. Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770.

97. *Id.*, 792.

98. Voir R. PAQUETTE, « Étude sur les compétences constitutionnelles en matière d'aéronautique et d'aménagement aéro-portuaire au Canada », (1979) 57 *R. du B. can.* 281.

99. *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), c. 33, art. 4.2 (b), (o) et art. 4.9, al. 1 (e), (m).

100. *Règlement sur les mesures de sûreté aux aérodromes*, DORS/87-452. Soulignons que l'article 4.7, al. (2) c) de la *Loi sur l'aéronautique* permet une délégation des pouvoirs à la GRC : celle-ci pourra alors jouer un rôle prédominant en ce qui a trait à la sûreté de l'aéroport.

tervention des organismes externes au moment d'incidents sur le territoire aéroportuaire. La participation des organismes externes dépendra alors des ententes intervenues entre le fédéral et les provinces de même que sur le plan local entre les organismes locaux et les autorités de l'aéroport.

Soulignons ici que sont applicables les principes dégagés dans l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*¹⁰¹ et qui reconnaissent la compétence territoriale des provinces sur les propriétés fédérales. C'est-à-dire que certains types de propriétés fédérales, autres que les aéroports, et où la compétence matérielle du Parlement ne nécessite pas de réglementation particulière en matière de sécurité, imposeraient moins de contraintes à l'intervention des organismes locaux dans une situation d'urgence¹⁰².

De plus, ce rejet de la théorie de l'« enclave » s'applique aussi aux réserves indiennes¹⁰³. En effet, la compétence du Parlement sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens », qui est fondée sur le paragraphe 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ne permet pas de soustraire *a priori* les réserves indiennes à l'application des lois provinciales d'application générale. Évidemment, cette question est fort complexe et il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'en faire un exposé exhaustif. Cependant, mentionnons que, d'une part, les lois provinciales d'application générale qui ne portent pas atteinte au statut ou aux droits des Indiens ou encore qui n'influent pas sur la quiddité indienne s'appliquent *ex proprio vigore* aux Indiens¹⁰⁴; d'autre part, les lois provinciales d'application générale qui ont pour effet de porter atteinte à l'un ou l'autre de ces éléments seront considérées comme incorporées par renvoi à la législation fédérale par l'application de l'article 88 de la *Loi sur les Indiens*¹⁰⁵, à moins qu'une disposition législative ou réglementaire fédérale ne décrète le contraire¹⁰⁶, et sous réserve des exceptions mentionnées dans cet article.

Dans la pratique, la frontière entre les compétences respectives des deux paliers législatifs demeure souvent nébuleuse. Par exemple, la *Loi sur les Indiens* contient des dispositions qui relèvent normalement de la compétence provinciale, mais que l'on attache à la compétence fédérale du seul fait qu'elles concernent les Indiens et les terres réservées aux Indiens.

101. *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754.

102. Voir cependant la nuance apportée au principe de la compétence territoriale des provinces dans l'arrêt *Commission de transport de la Communauté urbaine de Québec c. Canada (Comm. des champs de bataille nationaux)*, [1990] 2 R.C.S. 838.

103. *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*, [1974] R.C.S. 695; *Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309; et *R. c. Francis*, [1988] 1 R.C.S. 1025.

104. *Dick c. La Reine*, précité, note 103.

105. *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), c. I-5.

106. *Dick c. La Reine*, précité, note 103, et *R. c. Francis*, précité, note 103.

Ainsi, le gouvernement fédéral peut réglementer le contrôle de la vitesse et la conduite des véhicules sur la réserve ; il peut aussi faire des règlements relativement à la prévention des maladies infectieuses et aux traitements médicaux, à la salubrité des locaux privés et publics¹⁰⁷. De plus, le conseil de bande de la réserve peut lui aussi adopter des règlements administratifs relatifs à ces domaines¹⁰⁸.

Dans le domaine de l'administration de la justice, qui relève normalement de la compétence de la province, la *Loi sur les Indiens* reconnaît la compétence du magistrat de police qui agit selon les termes de la législation provinciale¹⁰⁹, mais on y prévoit aussi que le gouvernement fédéral peut nommer des juges de paix ayant compétence à l'égard des infractions à la *Loi sur les Indiens* et de certaines dispositions du *Code criminel*¹¹⁰.

Dans un tel contexte, l'intervention de nombreux organismes de santé et de sécurité sur une réserve dans une situation de désastre ou de crise sociale impliquera, on le devine, un risque sérieux de chevauchement de compétences et donc, des difficultés de coordination entre les différents intervenants¹¹¹. De plus, à cette problématique déjà fort complexe risque de s'ajouter la question du rapport de fiduciaire que doit entretenir le gouvernement fédéral à l'égard des autochtones¹¹² et de la protection constitutionnelle accordée aux droits de ceux-ci¹¹³. Toutefois, une décision récente de la Cour suprême—l'arrêt *R. c. Sparrow*¹¹⁴—accepte l'idée de restreindre législativement l'exercice des droits constitutionnels des autochtones « lorsque cet exercice nuirait à l'ensemble de la population ou aux peuples autochtones eux-mêmes, ou d'autres objectifs jugés impérieux et réels¹¹⁵ ». Cette décision concernait avant tout un acte du Parlement et le tribunal n'a pas analysé la portée qui doit être attribuée à la protection constitutionnelle conférée par l'article 35 à l'égard des lois

107. *Loi sur les Indiens*, précitée, note 105, art. 73 (1) c), f), g), h), k).

108. *Id.*, art. 81.

109. *Id.*, art. 106.

110. *Id.*, art. 107.

111. D'autant plus que cette coordination devra s'exercer à l'intérieur d'un contexte politique difficile aussi longtemps que la question des revendications autonomistes des autochtones ne fera pas l'objet d'une entente politique.

112. Concernant le devoir de fiduciaire de la Couronne fédérale, voir *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335 ; aussi *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

113. Voir l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), App. II, n° 44. L'existence de cette disposition a pour but de protéger les droits ancestraux ou issus de traités des autochtones contre l'intervention abusive de l'État.

114. *R. c. Sparrow*, précité, note 112.

115. *Id.*, 1113.

provinciales¹¹⁶, de même qu'il ne s'est pas prononcé sur la possibilité que sa décision puisse aussi s'appliquer aux lois provinciales. Malgré le silence de la Cour sur cette question, il nous semble que la portée de cette décision pourrait aussi être étendue aux lois provinciales et servir de fondement à l'intervention rapide d'organismes municipaux ou provinciaux sur une réserve lorsqu'une telle intervention s'avère nécessaire pour protéger la population locale ou régionale contre une menace quelconque¹¹⁷.

Conclusion

Au cours de notre étude, nous avons pu constater la volonté de la Cour suprême d'élargir la portée des pouvoirs d'urgence fondés sur le paragraphe introductif de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de façon à permettre leur mise en œuvre même en temps de paix. De plus, l'attitude réservée dont a fait preuve la Cour suprême dans l'exercice de son pouvoir de contrôle de la légalité des actes du Parlement démontre sa volonté de ne pas entraver l'action de l'État lorsque celui-ci intervient de façon à protéger la population contre certaines menaces et à confiner au seul domaine politique le soin d'évaluer l'opportunité des actes du pouvoir exécutif. Enfin, l'approche favorable adoptée par la Cour suprême envers les interventions du Parlement dans les sphères de compétence exclusivement provinciales, comme la santé et l'administration de la justice, favorise l'idée que le pouvoir fédéral constitue un lieu privilégié non seulement pour assurer la défense des intérêts du pays, mais aussi pour assurer la protection de sa population.

Paradoxalement, malgré l'appui en ce sens accordé par la Cour suprême, le Parlement ne s'est pas donné de mécanismes susceptibles d'imposer sa participation aux autorités provinciales dans des situations d'urgence. Au contraire, en adoptant la *Loi sur les mesures d'urgence*¹¹⁸, le Parlement a imposé pour la participation du gouvernement fédéral à des mesures d'urgence sur le territoire d'une province¹¹⁹ l'obligation d'obtenir l'approbation préalable du gouvernement provincial¹²⁰.

116. La Cour s'est contentée de mentionner très brièvement en *obiter* que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection constitutionnelle contre la compétence législative provinciale : *R. c. Sparrow*, précité, note 112, 1105.

117. Évidemment, l'efficacité de cette intervention extérieure demeurerait quand même tributaire de la bonne volonté des membres de la communauté autochtone intéressée.

118. *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), c. 22.

119. *Loi sur les mesures d'urgence*, précitée, note 118 : soit à l'occasion d'un sinistre (art. 5) ou d'une menace envers la sécurité du Canada (art. 16).

120. *Loi sur les mesures d'urgence*, précitée, note 118, art. 6 (1), 14, 17 (1), 25 (1) et 25 (3). Cependant, cette exigence peut être levée dans le cas où la menace déborde les limites d'une seule province (art. 25 (2)) et lorsque survient un état de crise internationale (art. 35) ou de guerre (art. 40 (3), 44).

Cette attitude modérée du Parlement se comprend d'ailleurs facilement lorsqu'on connaît la réalité des mesures d'urgence. En effet, si l'on exclut les menaces provenant de l'extérieur du pays, les situations d'urgence prennent avant tout un caractère local et relèvent d'abord des autorités municipales ou provinciales. Dans ces circonstances, le partage constitutionnel des compétences ne permet généralement pas au gouvernement fédéral d'intervenir directement, sauf lorsque, par exemple, un événement survient sur une terre fédérale (comme un aéroport). Mais même dans ce cas, il arrive bien souvent que les ressources locales du gouvernement fédéral s'avèrent insuffisantes ou inappropriées et que ce dernier dépende des ressources extérieures situées à proximité qui, elles, relèvent des autorités municipales et provinciales¹²¹.

Ces limites imposées par le cadre constitutionnel canadien à l'intervention des gouvernements fédéral et provinciaux en situation d'urgence démontrent bien la complexité de notre système fédéral et la nécessité de créer des mécanismes adéquats de concertation et de coordination entre les différents paliers d'autorité. Toute approche qui ne serait pas fondée sur de tels principes risquerait de nuire à l'efficacité de l'intervention gouvernementale et irait à l'encontre de la responsabilité qui incombe à l'État, que celui-ci soit unitaire ou fédéral, d'assurer adéquatement la protection de la population. Dans un tel contexte, la connaissance de l'ensemble des dispositifs législatifs, réglementaires et administratifs qui encadrent l'intervention gouvernementale en situation d'urgence permettrait de mieux en apprécier la cohérence et constituerait donc un champ d'étude qui mériterait d'être exploré.

121. Pensons seulement aux services ambulanciers, aux hôpitaux, aux services de police ou de lutte contre les incendies, etc.