

Fédéralisme, normes de planification en cas de catastrophe et droits garantis par la Charte canadienne des droits et libertés

K. Fredin²

Introduction

Le Canada est confronté à un problème de normes de gestion des urgences (GE). Les Canadiens utilisent une structure gouvernementale fédéraliste qui fait passer la responsabilité de la planification de la gestion des urgences du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires, qui la transfèrent ensuite aux municipalités (ou comtés régionaux) - qui disposent généralement de moins de ressources pour s'engager dans une gestion efficace des urgences que les niveaux supérieurs de gouvernement (Raikes & McBean, 2016). Dans cette structure, il n'existe pas de normes établies pour les niveaux de risque et de protection contre les catastrophes dans l'ensemble du pays. L'effet global de cette situation est l'absence de mesures de protection et de planification en place pour permettre aux personnes vivant, travaillant ou visitant le Canada d'être aussi en sécurité qu'elles le pourraient.

Pour les besoins de cette discussion, la définition d'une catastrophe est tout danger qui dépasse la capacité de réponse d'une communauté et qui a un effet immédiat et négatif sur les biens matériels (vies, biens et environnement) et immatériels (pratiques culturelles, connaissances et bien-être psychologique) (Coppola, 2020 ; Mysiak et al., 2016). Sécurité publique Canada (2017) dispose de nombreux documents, dont le "Cadre d'urgence pour le Canada : Troisième édition", qui suggère que tous les niveaux de gouvernement et les citoyens du Canada ont la responsabilité de se préparer et d'aider à atténuer les catastrophes. Toutefois,

² M. Fredin est membre de la RCGU. Cet article a été examiné dans le cadre d'une procédure d'examen spécialisée afin de prévenir les conflits d'intérêts.

d'un point de vue pragmatique, tout le monde n'a pas les moyens, la possibilité ou le privilège de se préparer (Cox & Kim, 2018). En outre, est-il de la responsabilité des particuliers et des entreprises de se préparer en cas de catastrophe naturelle ou humaine de grande ampleur pour laquelle ils disposent de peu de ressources, de formation et de contrôle par rapport aux gouvernements ? Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) ont la capacité et la responsabilité, tant sur le plan moral qu'éthique, d'instaurer des normes plus concrètes de réduction des risques de catastrophes (RRC) dans l'ensemble du pays afin de garantir un niveau de sécurité plus élevé à la population canadienne. La RRC est décrite conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (SFDRR) des Nations unies (2015), où les catastrophes sont atténuées par la réduction des risques existants et futurs en investissant dans des politiques et des législations efficaces et en reconnaissant les domaines d'inégalité/vulnérabilité dans la société qui conduisent généralement à une augmentation des conséquences négatives des catastrophes. Les gouvernements FPT peuvent adopter des normes de diverses manières, notamment par le biais d'accords intergouvernementaux (AGI) ou de financements fédéraux coercitifs ou "assortis de conditions" (Rolland, 2022). Quoi qu'il en soit, aucune norme n'a été créée ou adoptée à ce jour. Comme le notent Raikes et McBean (2016), à l'exception d'une seule province et d'un seul territoire - le Québec -, la législation en matière de SE ne prévoit rien ou presque pour tenter de réduire les risques par la planification et les mesures préventives. La plupart des législations provinciales/territoriales se contentent d'indiquer que les municipalités doivent élaborer et mettre en œuvre un plan ; il n'existe pas ou peu de lignes directrices, de règles ou de cadres spécifiques sur ce qui doit ou ne doit pas figurer dans les plans de SE, mais seulement qu'il doit y en avoir un. Ce document propose d'approfondir la recherche sur l'interprétation des articles de la Charte canadienne des droits et libertés (CCRF ou la Charte) (1982) sur les droits à la *vie* et à la *sécurité* pour la SE, où une législation insuffisante peut laisser

les gouvernements FPT ouverts à la responsabilité à moins que des normes spécifiques de RRC ne soient créées et maintenues pour protéger les droits des Canadiens.

Méthodologie

Le présent article commence par une brève analyse documentaire ciblée. Elle a été menée pour recenser les recherches existantes sur le fédéralisme et ses liens avec la gestion des urgences, tant au Canada qu'à l'étranger. La recherche a évalué divers précédents juridiques et la littérature universitaire sur le sujet de la création de normes nationales dans les pays fédéralistes. La bibliothèque de l'Université Wilfrid Laurier, Google Scholar et des recherches générales sur Internet ont été utilisés pour recueillir des articles et des sources pertinents. Les principaux termes de recherche étaient les suivants : gestion des urgences, réduction des risques de catastrophe, catastrophe, normes, international, fédéralisme, fédéralisme coercitif, législation, responsabilité et Charte canadienne des droits et libertés. Ces termes de recherche ont été utilisés individuellement et en combinaison les uns avec les autres afin d'obtenir des résultats spécifiques si nécessaire.

Discussion

Pourquoi les normes législatives sont-elles importantes ?

Les normes législatives de la SE sont importantes car elles définissent les moyens par lesquels les gouvernements FPT et, en fin de compte, les gouvernements municipaux atteindront l'objectif de réduction des risques locaux afin de devenir plus résilients aux catastrophes. Llosa et Zodrow (2011) décrivent comment une législation spécifique et contraignante est nécessaire pour mettre en œuvre des stratégies de RRC efficaces. Le fait de ne pas légiférer sur les résultats souhaités et de s'appuyer sur des objectifs suggérés conduit à un manque de mise en œuvre en raison des divers objectifs budgétaires et politiques des gouvernements. Raikes et al. (2021)

décrivent une séparation sous-jacente actuelle des politiques économiques, sociales et politiques qui limite l'efficacité des stratégies de RRC. Les recherches menées par Llosa et Zodrow (2011) au sein des Nations Unies montrent également qu'une législation efficace en matière d'EM permet de protéger la vie, les biens et l'environnement. En outre, l'établissement de normes permettrait une plus grande transparence sur ce que la responsabilité partagée de la SE au Canada signifie réellement pour les gouvernements, les entreprises et les particuliers. Cette clarté est importante, car une législation vague conduit à se demander qui est responsable des différentes parties de la RRC et de la préparation. Stacy (2018) note que de nombreux plans gouvernementaux de SE ne sont pas accessibles au public, ce qui "soulève des questions sur l'efficacité de ces plans ainsi que des questions plus profondes sur leur autorité juridique et démocratique" (p. 868-869). Ces auteurs et la SFDRR (2015) recommandent en outre que les normes législatives soient appliquées du point de vue des personnes vulnérables afin de légiférer sur la protection de tous les habitants de notre pays. En général, une législation normalisée en matière de RRC pourrait limiter l'apparition de problèmes futurs. Il existe de nombreux exemples canadiens récents de stratégies de RRC problématiques. Par exemple, après les incendies de forêt et les inondations de Fort McMurray en 2016 dans l'Alberta, au Canada, les résidents vivant dans des zones inondables connues ont reconstruit au même endroit malgré les recommandations provinciales (Bosomworth et al., 2017 ; Stacey, 2018). En outre, après ces événements, aucun effort n'a été fait pour modifier les règlements ou codes de construction locaux ou provinciaux afin de reconstruire les structures pour qu'elles soient plus résilientes à l'avenir.

Non seulement la plupart des documents de SE créés par le gouvernement fédéral du Canada suggèrent déjà de renforcer la législation provinciale, mais il en va de même pour la SFDRR (2015), dont le Canada est un pays signataire. L'étude de Raikes et al. (2021) montre en outre l'importance du rôle des gouvernements dans l'élaboration d'une législation pragmatique en

matière de RRC qui réponde aux besoins et aux capacités des populations vulnérables. Les gouvernements doivent identifier les domaines où la SE est nécessaire pour créer des supports législatifs plus solides qui soient officiellement liés aux lois existantes en matière de construction, de développement, de planification, de santé et de sécurité au travail (Stacey, 2018). Cela s'étendrait à la phase de rétablissement de la reconstruction post-catastrophe ; potentiellement en imposant l'idée de reconstruire en mieux - qui se trouve être un slogan actuel de la RRC. Il est possible de légiférer sur des stratégies de RRC plus approfondies, car la province de Québec dispose déjà d'une loi bien conçue qui identifie des stratégies et suggère que la RRC fasse partie de la planification des SE (Loi sur la sécurité civile, 2001). Si la législation ne peut pas tenir compte de toutes les éventualités, les gouvernements FPT devront peut-être justifier l'absence de lois de protection. Cela pourrait devenir plus évident dans les arguments juridiques, car ils pourraient être comparés à d'autres provinces/territoires qui ont des stratégies de RRC plus solides - en particulier dans les cas où il y a des pertes de vies humaines.

Atteindre les normes nationales

Les professionnels de la gestion des urgences doivent souvent travailler avec des administrateurs, des politiciens, des entreprises et d'autres parties prenantes afin d'atteindre les objectifs de réduction du risque de voir les dangers se transformer en catastrophes. Rolland (2022) considère les normes applicables aux établissements de soins de longue durée au Canada comme un sujet juridictionnel analogue, récemment mis en lumière par la pandémie de Covid-19. Il propose deux voies principales au Canada, pays fédéraliste, pour créer des normes à l'échelle nationale : créer une entente intergouvernementale (EIG) ou faire en sorte que le gouvernement fédéral s'engage dans un financement coercitif où il retient essentiellement le financement des provinces à moins que les changements ou les habitudes de dépenses qu'il souhaite voir se concrétiser ne soient apportés. Ces deux stratégies sont couramment utilisées

pour obtenir des résultats à l'échelle nationale, mais les récents événements liés à la pandémie de Covid-19 ont mis en lumière les différences entre les réactions des gouvernements FPT face à une catastrophe sanitaire nationale et internationale (Rolland, 2022).

Accords intergouvernementaux (AIG)

Les AIG, qui ont peu de responsabilité juridique, sont des idées mutuellement acceptées par les gouvernements FPT pour l'amélioration de la situation de tous les Canadiens (Rolland, 2022). Comme il s'agit simplement de normes convenues, les gouvernements ne sont pas obligés de se conformer aux règles. Essentiellement, les gouvernements FPT devraient tous s'entendre sur un ensemble de normes législatives universelles et les mettre en œuvre. À ce jour, les gouvernements FPT ont adopté de bonne foi le Cadre fédéral de gestion des urgences (Sécurité publique Canada, 2017). Ce document-cadre non contraignant décrit comment tous les ordres de gouvernement utiliseront une approche holistique et à quatre piliers de la gestion des urgences qui s'aligne sur la SFDRR. Le cadre n'impose aucun ensemble de normes, et aucun gouvernement FPT n'en a convenu. C'est là que réside le problème des AIG : ils peuvent être remarquables et créer des normes solides à l'échelle nationale, mais ils peuvent aussi être très controversés et lents à être adoptés, notamment en raison des divergences de vues et de priorités politiques au sein de la nation.

Fédéralisme coercitif

Une alternative aux AIG est une méthode que Rolland (2022) décrit comme le fédéralisme coercitif. Schnabel et Dardanelli (2022) décrivent le fédéralisme coercitif au Canada comme une politique de financement conditionnel qui tend à être bénéfique pour les électeurs de toute la nation, en promouvant les soins de santé, les normes éducatives ou d'autres politiques. Toutefois, il est noté que ces stratégies fédérales ne sont pas sans controverse. En particulier, il a

été constaté que le financement coercitif était considéré comme un empiètement sur l'autonomie des gouvernements provinciaux et territoriaux. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le gouvernement fédéral choisisse de limiter son utilisation des financements assortis de conditions à ce qu'il considère comme le plus important. Malheureusement, la SE n'a pas été considérée comme l'une de ces priorités. Il est également possible qu'elle n'ait pas été utilisée, car le gouvernement fédéral se félicite des bonnes relations de travail qu'il entretient avec les provinces et les territoires, qui collaborent sincèrement à la réalisation des objectifs de la SE (Sécurité publique Canada, 2017). Bien que cela puisse changer, cette forme de financement n'a pas encore été utilisée pour mettre en œuvre un véritable ensemble de normes. D'un autre point de vue, il peut être avantageux pour le gouvernement fédéral d'éviter les problèmes de compétence potentiellement préjudiciables aux relations qui pourraient être créés par un financement coercitif. Pour ces raisons, cet article propose une dernière alternative pour promouvoir la création de normes : la prévention proactive de la responsabilité.

Motivation de la législation : La responsabilité et la Charte

Sécurité publique Canada (2017) décrit le devoir de gestion des urgences et de compréhension des risques comme la responsabilité de tous les gouvernements, entreprises et citoyens canadiens. Toutefois, cet article vise à encourager la poursuite des recherches et des discussions sur les insuffisances de la législation en matière de gestion des urgences en considérant le rôle des gouvernements comme un impératif fondé sur la Charte canadienne des droits et libertés. La Charte stipule que toute personne présente au Canada a droit à la vie, "... lorsque la loi ou l'action de l'État impose, directement ou indirectement, la mort ou un risque accru de mort" (Gouvernement du Canada, 2022, par. 12). En outre, la Charte telle qu'interprétée par le gouvernement du Canada (2022) suggère que "la sécurité de la personne sera engagée lorsque l'action de l'État aura vraisemblablement pour effet de compromettre gravement la santé

physique ou mentale d'une personne" (par. 19). Ces critères pourraient être affectés par le manque de préparation d'un gouvernement à une catastrophe. Le facteur sous-jacent est de savoir si un gouvernement a un devoir légal de diligence envers les citoyens en matière de planification de la RRC. Les gouvernements ont le devoir moral et éthique de protéger leur population, mais cela équivaut-il à un devoir légal de diligence pour les décisions de RRC qui pourraient être considérées comme motivées par des considérations politiques ?

De nombreuses personnes n'ont pas les moyens de se protéger contre les catastrophes qui pourraient causer des dommages irréparables à leurs moyens de subsistance, à leurs biens ou à leur vie. De nombreuses études montrent que les personnes à faible revenu, les personnes âgées, les personnes racialisées, les personnes vivant avec un handicap et d'autres personnes qui bénéficient d'un moindre niveau de privilège institutionnel ont tendance à donner la priorité aux besoins vitaux de base plutôt qu'à la préparation aux catastrophes (Cox & Kim, 2018).

Notamment, Stacey (2018) inclut les communautés autochtones du Canada dans ce groupe, qui sont généralement confrontées à un risque de catastrophe plus élevé que les communautés canadiennes similaires. Bosomworth et al. (2017) notent dans leur étude interrogeant des gestionnaires de situations d'urgence en Australie que les communautés individuelles sont souvent laissées à elles-mêmes dans les zones dangereuses reconnues par le gouvernement - telles que les terres sensibles dont le développement a été approuvé -, qu'elles aient ou non les moyens de le faire. Ce phénomène n'est pas spécifique à l'Australie. Il en résulte une lacune dans le niveau de préparation et de compréhension des risques de notre société. En outre, il crée un danger accru pour les personnes qui sont préparées. Les intervenants dont les ressources sont limitées peuvent en fin de compte devoir risquer leur propre sécurité pour protéger ceux qui sont mal équipés pour se protéger eux-mêmes. Il y a aussi l'augmentation des coûts de reconstruction et d'assurance pour les individus, associée au manque de préparation de la société. Le fait de ne

pas prendre en compte et de ne pas protéger activement les personnes tout en sachant que leur risque pourrait être réduit est une défaillance gouvernementale. En particulier dans les situations où, comme le note Stacey (2018), les gouvernements sont conscients que certaines personnes courent un risque nettement plus élevé que d'autres en cas de catastrophe.

La plupart des gouvernements FPT incluent dans leur législation sur la SE des dispositions qui exonèrent tout ministre ou acteur nommé par le gouvernement de toute responsabilité pour ses actions, sauf dans les cas où il semble avoir agi de mauvaise foi. Raikes et McBean (2016) suggèrent que la législation sur la SE relève du domaine de la politique, ce qui la met à l'abri de toute responsabilité. Cependant, sur la base de preuves objectives provenant de nombreuses sources, dont la Stratégie de gestion des urgences pour le Canada de Sécurité publique Canada (2022) : Vers un 2030 résilient, nous savons que le risque de catastrophe peut être considérablement réduit ou atténué par des efforts actifs de RRC. Dans cette situation, l'obligation légale de diligence peut permettre à un gouvernement, sur la base de la décision de la Cour suprême du Canada de 2021, *Nelson c. Marchi*, d'être tenu responsable de l'absence de mesures prises dans le cadre de la gestion des urgences (Rankin & Williams, 2021). En substance, si le risque de catastrophe est évident et que le risque pour le public augmente lorsque la législation en matière de RRC est insuffisante, les gouvernements pourraient être tenus responsables de leur inaction et de l'absence de législation. Rankin et Williams (2021) suggèrent que cette interprétation du niveau de responsabilité d'un gouvernement municipal doit répondre à certains critères, notamment la mesure dans laquelle la décision (ou dans ce cas l'indécision ou l'omission) est basée sur une connaissance objective. Il est clair que nous savons que les stratégies actives de RRC réduisent le risque de catastrophes, qui réduisent intrinsèquement le risque de conséquences négatives pour la vie et la sécurité personnelle d'une personne, comme l'indique le CCRF (1982).

Recommandations

Les gouvernements canadiens, à tous les niveaux, doivent décider des stratégies de RRC qu'ils emploieront. Cet article suggère que les gouvernements pourraient être tenus pour responsables dans certaines situations où l'absence de stratégies de SE prévues par la loi conduit à des résultats négatifs. Bien que l'objectif de cet article soit de proposer une discussion et un facteur de motivation possible pour atténuer les risques de catastrophe, une brève section sur les recommandations suit.

Tous les niveaux de gouvernement au Canada devraient agir ensemble pour inclure de manière proactive des normes législatives en tant qu'élément essentiel des politiques de RRC. Dans l'idéal, il s'agirait de normes convenues au niveau national, d'autant plus que les catastrophes ne franchissent généralement pas les frontières nationales. L'objectif est de réduire les risques de catastrophes pour tous les Canadiens. Il est fortement recommandé que les cadres législatifs prévoient des normes minimales pour les SE tout en laissant un certain degré de flexibilité pour tenir compte des risques spécifiques auxquels chaque juridiction est exposée (Raikes et al., 2021). Les provinces et les territoires devraient collaborer avec le gouvernement fédéral pour créer ces normes en toute bonne foi. La création d'un niveau minimum de protection permettra à chaque gouvernement d'ajouter des domaines de préoccupation spécifiques à sa propre législation afin de tenir compte des domaines spécifiques nécessitant une attention supplémentaire. La législation devrait être holistique et inclure une approche pour la protection de l'avenir. Les cadres ou politiques modernes devraient inclure la transparence et l'ouverture pour permettre un discours critique et une surveillance (Stacey, 2018). En outre, les autorités pourraient intégrer des domaines discrétionnaires qui pourraient être élargis grâce aux technologies futures. Dans les cas où une refonte complète de la législation n'est pas envisageable, des cadres juridiques plus solides en matière de RRC devraient être incorporés

dans la législation existante lorsque cela est possible. En outre, les lois connexes existantes, telles que les initiatives relatives au changement climatique ou les codes de construction, peuvent être adaptées et complétées en tenant compte de la SE (Llosa & Zodrow, 2011). Cela s'ajoute à la nature holistique de la gestion des urgences, où les catastrophes peuvent affecter de nombreux domaines politiques qui ne sont généralement pas traités par les professionnels de la gestion des urgences.

Limites et conclusion

Dans un monde parfait, tous les citoyens d'une nation seraient préparés et auraient participé à l'apprentissage et à l'exercice de la RRC. Toutefois, de manière pragmatique, il existe des preuves significatives montrant que de nombreuses personnes sont confrontées à des défis et à des obstacles pour s'engager dans les activités d'apprentissage et d'exercice nécessaires à leur préparation. Les normes législatives nationales en matière de RRC peuvent être utilisées pour promouvoir la transparence, la compréhension et la sécurité pour tous les habitants du Canada. En tant que nation, nous devons nous interroger : Sommes-nous vraiment prêts à sacrifier davantage de personnes, de biens et d'environnement à des risques qui pourraient être efficacement atténués ? En outre, pourquoi les mêmes catastrophes se produisent-elles toujours dans les mêmes régions ?

Les gouvernements fédéralistes du monde entier se sont efforcés de surmonter les problèmes de compétence et de promouvoir la continuité pour leurs citoyens, quelle que soit leur localisation au sein de la nation. Alors que les AGI peuvent fonctionner pour les normes de RRC, les gouvernements FPT devraient travailler ensemble pour promouvoir la législation - ce qui n'est pas encore le cas. En ce qui concerne le fédéralisme coercitif, il n'est pas nécessaire de chercher bien loin pour trouver de multiples controverses juridictionnelles au Canada, qu'il s'agisse des droits linguistiques au Québec ou, plus récemment, de la taxe carbone en Alberta.

L'idée que les gouvernements adaptent leur législation pour éviter d'engager leur responsabilité n'est pas nouvelle. De plus, encourager les gouvernements FPT à créer un ensemble standard de législation en matière de RRC en risquant d'engager leur responsabilité en cas de catastrophe est un obstacle qui devrait probablement être testé devant les tribunaux. Malheureusement, cela signifie qu'il faudrait qu'une catastrophe se produise et que suffisamment de personnes soient motivées pour intenter une action en justice contre un gouvernement. Tout cela pourrait également dépendre du droit d'une province ou d'un territoire d'utiliser la clause dérogatoire pour refuser d'adhérer à une norme créée au niveau national. Il est à espérer que ce ne sera pas le cas, car chaque province pourrait voir sa propre responsabilité potentielle dans la position présentée ci-dessus.

Cet article n'aborde pas la question du financement qui pourrait résulter de l'adoption de normes plus strictes. Il est possible que les structures actuelles fassent peser une charge financière supplémentaire sur les petites communautés qui ne sont pas toujours en mesure d'absorber l'augmentation des coûts. En outre, le fait de s'engager avec la CCRF (1982) peut avoir des répercussions juridiques supplémentaires, car les précédents juridiques pourraient être appliqués à d'autres domaines de gouvernance non souhaités. Il convient de noter que cet argument est rédigé du point de vue de la gestion des urgences et qu'il n'est pas donné par un professionnel du droit. L'objectif de l'article est de promouvoir une réflexion critique sur les différentes intersections juridictionnelles de la gestion des urgences dans la pratique, la politique et la législation.