

**MÉMOIRE SUR LES ÉVÉNEMENTS
RELATIFS À LA TEMPÊTE DE VERGLAS
DE JANVIER 1998**

Septembre 1998

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

SUR

**LES ÉVÉNEMENTS RELATIFS
À LA TEMPÊTE DE VERGLAS
DE JANVIER 1998**

***Présenté à la Commission scientifique et technique
chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas
survenue du 5 au 9 janvier 1998,
ainsi que l'action des divers intervenants
le 16 septembre à l'hôtel Radisson, Montréal.***

3^e trimestre 1998



LE BARREAU DU QUÉBEC

Créé en 1849, le Barreau du Québec abordera sous peu le 21^{ième} siècle fort de ses 150 années d'existence marquées par de nombreuses transformations. Celles-ci n'ont toutefois nullement altéré le rôle du Barreau comme institution essentielle à la protection des valeurs d'une société libre et démocratique comme la nôtre. À ce titre, il veille à assurer la primauté du droit, à maintenir la séparation des pouvoirs, à promouvoir l'égalité de tous devant la loi et à protéger l'équilibre souvent précaire entre les droits du citoyen et les pouvoirs de l'État.

Le Barreau du Québec regroupe un peu plus de 17 000 membres en règle. Ses effectifs comptent près de 38% de femmes. Il a comme principal mandat d'assurer la protection du public. Pour ce faire, il doit veiller à la discipline de la profession, au respect de la déontologie ainsi qu'à la vérification de la compétence tant de ses membres que des personnes qui veulent joindre ses rangs.

Ce document a été rédigé par M^e Marc Sauvé, du Service de recherche et législation du Barreau du Québec, avec la collaboration de M^e Marie-France Bich, M^e Carole Brosseau, M^e Alain Létourneau et M. le bâtonnier Claude Masse

Les orientations de ce mémoire ont été approuvées par le Comité administratif le 14 août 1998.

Dépôt légal - Troisième trimestre 1998

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
A) INTERVENTIONS DU BARREAU EN CAS D'URGENCES COLLECTIVES	3
B) PUBLICATION DU BARREAU DU QUÉBEC SUR LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA TEMPÊTE DE VERGLAS	8
C) POUVOIRS DE LA POLICE - PROJET DE LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE	9
La situation actuelle	10
Recommandations	12
D) TROUSSE JURIDIQUE	14
E) ASSURANCE ET NOTION D'ORDRE D'ÉVACUATION	14
F) PROJET DE LOI 391 INTITULÉ « LOI SUR CERTAINES PRATIQUES DE COMMERCE INTERDITES LORS D'UN ÉTAT D'URGENCE »	15
G) L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN PÉRIODE DE SINISTRE	17
H) LES CONVENTIONS COLLECTIVES EN CAS D'URGENCE	18

ANNEXE - TEMPÊTE DE VERGLAS : LES ASPECTS JURIDIQUES

INTRODUCTION

Le Barreau du Québec a reçu le 6 juillet dernier une invitation à comparaître devant la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas de janvier 1998. Cette invitation comporte plusieurs questions qui nous sont adressées :

- a) La Commission est intéressée à connaître le rôle qu'a joué le Barreau du Québec auprès du public et, en particulier, la nature, la portée et les résultats des diverses interventions d'appui et de soutien juridique que l'ordre professionnel a menées lors des différents sinistres survenus au cours des dix dernières années et lors de la tempête de verglas de janvier dernier. Il s'agit de décrire brièvement ces interventions.
- b) Le Barreau a publié un document d'information intitulé « Tempête de verglas : les aspects juridiques ». Quel a été l'élément déclencheur de cette initiative et qui en était responsable ? Quelle a été la diffusion géographique de la clientèle ? Comment ce document a-t-il été reçu par les intervenants qui œuvraient auprès des sinistrés et par la population en général ?
- c) La Commission souhaite avoir l'éclairage du Barreau relativement au document de consultation paru en 1998 sur un éventuel projet de loi sur la sécurité civile qui suggère d'apporter, notamment, des modifications à la *Loi sur la protection des biens et des personnes en cas de sinistre*. Est-ce que le Barreau considère qu'il serait opportun d'accroître les pouvoirs des policiers afin de leur permettre de forcer l'évacuation des domiciles lorsque la santé ou la sécurité des personnes sont en péril ? Comment pourrait-on concilier un tel pouvoir d'intervention avec les protections accordées aux

personnes par les chartes des droits ? En quoi ces nouveaux pouvoirs, le cas échéant, seraient-ils différents de ceux que les policiers détiennent déjà pour intervenir en situation d'urgence lorsqu'il existe un danger potentiel pour la vie ou la sécurité publiques ?

- d) La mise au point d'une trousse juridique de prévention afin d'informer la population des moyens à prendre pour protéger et défendre ses droits en matière d'assurance, par exemple, dans les situations d'urgence, apparaît-elle opportune ?
- e) La notion d'ordre d'évacuation telle qu'utilisée dans la *Loi sur la protection des biens et des personnes en cas de sinistre* soulève diverses questions ou problèmes particuliers en matière d'assurance. Qui, selon l'avis du Barreau, serait le mieux placé pour arbitrer les contentieux naissant de cette application de la loi au domaine de l'assurance, si l'on considère que les compagnies d'assurance se trouvent en quelque sorte à être à la fois juge et partie ? Le Barreau croit-il qu'il serait souhaitable et envisageable de prévoir l'obligation pour le citoyen de mitiger ses dommages par l'adoption de certaines pratiques ou mesures de prévention ? Quels seraient les problèmes d'application qu'une telle obligation serait susceptible d'entraîner ?
- f) Quelle est l'opinion du Barreau sur le projet de Loi 391 présenté le 11 mars dernier à l'Assemblée nationale et intitulé *Loi sur certaines pratiques de commerce interdites lors d'un état d'urgence* ?
- g) Le Barreau peut-il donner un aperçu de la façon dont ses membres ont vécu la tempête de verglas de janvier dernier ? Y a-t-il eu à sa connaissance des problèmes

d'administration de la justice durant le sinistre ? De quelle façon ces problèmes ont-ils été résolus par les autorités en place ?

- h) Le Barreau croit-il qu'il est nécessaire de prévoir, à l'intérieur même des conventions collectives, des mécanismes permettant la flexibilité requise en regard de l'horaire, des procédures de rappel et de la durée des quarts de travail afin de prévenir toute mésentente à ce sujet lors d'un sinistre majeur ? Le Barreau croit-il que ce type de disposition devrait être imposé aux parties par voie législative ou simplement négocié par celles-ci ?

Chacune de ces questions sera abordée dans le présent mémoire.

A) INTERVENTIONS DU BARREAU EN CAS D'URGENCES COLLECTIVES

Le Barreau du Québec a comme principal mandat de protéger le public. À titre d'ordre professionnel des avocats, le Barreau du Québec protège le public en surveillant l'exercice de la profession. Traditionnellement toutefois, le Barreau s'est toujours donné une mission sociale qui déborde largement les obligations qui lui incombent en vertu de la loi. Parce que la justice et le respect de la règle de la primauté du droit font l'objet d'une considération élevée dans la hiérarchie des valeurs de notre société démocratique, les avocats se trouvent à y occuper une place privilégiée. En contrepartie de cette reconnaissance sociale et de l'obligation qui en découle, le Barreau estime de son devoir d'informer la population de ses droits et obligations ainsi que de ses recours, notamment et plus spécialement en cas de sinistre ou de catastrophe.

Au mois d'août 1988, à la suite de l'incendie de BPC à St-Basile-le-Grand, le Barreau a créé un centre d'information juridique d'urgence pour renseigner les sinistrés sur leurs droits et recours après cet accident écologique. Des séances d'information ont eu lieu au Palais de justice de Longueuil, au local du Barreau de Longueuil. À cet endroit, quatre avocats ont été assignés et payés par le Barreau du Québec pour répondre aux questions des sinistrés, sans toutefois émettre d'avis juridiques formels. Plus précisément, il s'agissait pour les responsables des séances d'information de faire comprendre à la population l'ampleur et la complexité de la situation dans laquelle elle se trouvaient et de la mettre en garde contre des décisions hâtives. La population a pu se prévaloir de ces séances d'information juridique pendant une quinzaine de jours. Il ne s'agissait pas pour le Barreau de conseiller aux sinistrés d'engager telle ou telle poursuite, mais simplement de les informer des recours possibles, de même que des délais, des risques et des coûts reliés à ces recours. Pendant ces séances d'information, le Barreau a donc communiqué des renseignements qui ont été d'un grand intérêt pour les centaines de sinistrés du désastre écologique de St-Basile-le-Grand. Ce bureau d'information a également été mis à la disposition des sinistrés pour éviter qu'une vague de mécontentement n'entraîne des procédures irraisonnées chez les citoyens. Cette initiative du Barreau s'imposait pour apporter une dose de raison à la « procédurite » qui aurait pu s'emparer de citoyens démunis.

En 1989, le Barreau a mis sur pied un Comité permanent d'intervention en cas d'urgences collectives. Le mandat de ce comité, dont les membres doivent renoncer à l'avance à recevoir des mandats des justiciables à la suite des événements concernés, est d'aménager des services temporaires de consultation juridique en cas d'urgence collective ou de catastrophe écologique. L'intervention du Comité se limite à informer la

population des recours et des moyens qu'elle doit prendre pour protéger ses droits en attendant que la communauté juridique locale puisse prendre la relève. Ce Comité du Barreau du Québec a été formé à la suite de l'expérience difficile vécue lors de l'incendie d'un entrepôt de BPC à St-Basile-le-Grand. Il a d'abord pour mission de répondre au besoin d'information pressant des victimes lors de désastres collectifs. Il a aussi pour tâche de formuler des recommandations aux autorités concernées afin d'éviter que des désastres technologiques ou sociaux se transforment à leur tour en désastres juridiques. En mai 1990, le Comité des urgences collectives a été appelé à intervenir à la suite de l'incendie de pneus à St-Amable. À cette occasion, le Barreau du Québec a pris l'initiative de faire le point en conférence de presse sur la situation juridique, notamment en ce qui a trait aux dommages subis par la population et à la responsabilité du gouvernement du Québec, du promoteur du site d'entreposage de pneus et des autres intervenants. Le Barreau a aussi traité des couvertures d'assurance des propriétés touchées dans le cadre de cette conférence de presse. Les représentants du Comité se sont également rendus sur place pour répondre aux questions de la population sinistrée. Il n'était pas question de remplacer les ressources du milieu, qu'il s'agisse des avocats de la région touchée ou des autres intervenants, mais bien de faire face à une situation d'urgence temporaire où les milliers de personnes qui éprouvent le besoin de consulter connaissent des besoins qui dépassent largement les possibilités d'encadrement naturel du milieu.

À l'occasion de la crise autochtone de 1991, le Comité d'intervention en cas d'urgence collective est intervenu à nouveau en participant à une séance d'information juridique sur les aspects de la responsabilité civile, de l'assurance et des recours collectifs. Cette séance s'est déroulée à l'église St-Joachim de Châteauguay et plusieurs centaines de

personnes y ont pris part. Lors de la crise autochtone, on se souviendra que le Barreau du Québec avait critiqué fortement l'attitude du Bureau d'assurance du Canada (BAC) au sujet des possibilités de réclamations des citoyens d'Oka et de Châteauguay. En effet, dans un communiqué émis par le BAC, on pouvait lire que la couverture de la majorité des contrats d'assurance des citoyens de ces régions - dont plusieurs avaient vu leur maison endommagée – pouvait très bien ne pas s'appliquer à cause de l'état présumé de « rébellion ». En effet, la plupart des contrats d'assurance comprennent une clause d'exclusion en cas de guerre civile, de révolution, d'insurrection et de rébellion. Or, selon le Barreau du Québec, les assureurs avaient déclaré forfait trop vite. Il était loin d'être clair que la couverture des contrats d'assurance des évacués était exclue. Pour qu'il y ait exclusion, l'assureur devait d'abord prouver qu'il y avait rébellion. Il y avait très peu de cas de jurisprudence là-dessus. Enfin, les juges interprètent la notion de rébellion de façon très restrictive. De plus, même en admettant que les tribunaux pouvaient en venir à la conclusion qu'il y avait eu rébellion à Châteauguay et à Oka, il ne pouvait y avoir exclusion du contrat que si les dommages avaient été le fait de la rébellion. En cas de vandalisme lors d'une rébellion, c'est autre chose. Si des gens profitent de la situation pour vandaliser des résidences, ce ne sont pas là des dommages causés par la rébellion mais plutôt des dommages qui se sont produits à l'occasion de la rébellion. À la suite de cette intervention du Barreau, le Bureau d'assurance du Canada a fait amende honorable et a nuancé ses propos sur l'exclusion de couverture.

En 1991, le Comité est intervenu notamment à l'occasion de la tornade qui a frappé la municipalité de Maskinongé. Quelques victimes ont eu recours aux services du Comité à ce moment.

À l'occasion des pluies diluviennes des 19 et 29 juillet 1996 au Saguenay, le Barreau a jugé de sa responsabilité de commenter le *Décret d'indemnisation 935-96* auprès du ministre de la Sécurité publique, Robert Perreault, dans une lettre du Bâtonnier datée du 30 juillet 1996. Cette intervention concernait notamment la situation des débiteurs et des créanciers hypothécaires. Rien ne permettait d'assurer dans le décret que les créanciers hypothécaires d'une habitation détruite puissent être payés et que les débiteurs, dans le cas où les créanciers seraient payés, puissent trouver l'argent pour reconstruire leur demeure. Le Barreau est aussi intervenu auprès de l'Association des banquiers canadiens pour que les institutions financières n'appliquent pas la pénalité de trois (3) mois de mensualités dans les cas de paiement anticipé d'une hypothèque. Une conférence de presse a également eu lieu à Chicoutimi, quelques jours après la catastrophe.

Depuis sa création, le Comité entreprend des activités à l'initiative de son président, M. le bâtonnier Claude Masse, ou de son secrétaire, M^e Marc Sauvé, avocat au Service de recherche et de législation. Ces deux membres du Comité entrent en communication et évaluent rapidement l'opportunité de recommander au Barreau d'intervenir. En cas d'urgence, si de l'information juridique préventive ou conservatoire s'avère nécessaire et que la communauté juridique locale est vraisemblablement dans l'impossibilité d'informer la population de ses recours, le Barreau, par son Comité, décide d'intervenir. Une banque de personnes-ressources dans divers secteurs du droit a été constituée de façon à pouvoir faire appel à des experts dans les domaines pertinents du droit, que ce soit en responsabilité civile, en droit de l'environnement, en droit social, en matière de recours collectifs, d'assurance, de protection du consommateur ou de droit criminel.

B) PUBLICATION DU BARREAU DU QUÉBEC SUR LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA TEMPÊTE DE VERGLAS

En janvier 1998, le Comité s'est adjoint divers spécialistes en droit pour la publication d'un feuillet d'information intitulé « Tempête de verglas – les aspects juridiques ».

Dès la première semaine de janvier, M. le bâtonnier Claude Masse, président du Comité du Barreau du Québec sur les urgences collectives, est entré en communication avec le secrétaire du Comité, M^e Marc Sauvé. Un plan d'intervention publique concernant l'information juridique avait été préparé par M^e Masse et touchait les points suivants :

- a) L'assurance habitation
- b) La responsabilité civile
- c) Les conditions de travail
- d) Le droit des consommateurs
- e) Les relations locateur/locataire
- f) Les programmes publics de compensation et d'indemnisation

Une équipe d'experts dans ces domaines a été réunie dès la mi-janvier afin de déterminer les principales questions juridiques d'intérêt public liées à tempête de verglas. Initialement, on aurait voulu organiser des séances d'information juridique pour répondre directement aux questions de la population, mais devant une demande potentielle de trois (3) millions de sinistrés, le fait que la plus grande partie des avocats eux-mêmes étaient des sinistrés dans l'impossibilité d'agir devant l'urgence qui s'imposait et compte tenu des ressources limitées, le Barreau a jugé préférable de contribuer à l'effort collectif

par la publication d'un guide sur les aspects juridiques de la tempête de verglas. Le guide a été publié le 16 février 1998 et a fait l'objet de nombreux encarts dans les journaux. Nous avons reçu plus de 600 demandes venant de la grande région de Montréal et principalement des zones affectées par la tempête. Le guide était aussi accessible sur Internet et plus de mille (1 000) personnes ont visité le site. Le guide était fourni gratuitement à la population, sur demande. Nous avons aussi distribué près de 150 guides à plusieurs organismes communautaires subventionnés par Centraide.

C) POUVOIRS DE LA POLICE - PROJET DE LOI SUR LA SÉCURITÉ CIVILE

Dans le cadre des événements entourant la crise du verglas en janvier 1998, l'état d'urgence n'a jamais été formellement décrété. On sait que la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* prévoit un mécanisme particulier par lequel les municipalités peuvent, une fois l'état d'urgence décrété par le gouvernement, recourir au pouvoir d'évacuation en situation d'urgence. Cependant, l'absence de décret a fait en sorte qu'aucune municipalité ne s'est prévaluée de la procédure de l'article 22 de cette loi. Or, puisque la crise se prolongeait, les policiers ont été appelés à intervenir auprès des résidents des municipalités au cœur de la crise. C'est alors que s'est posée la question de la force que devaient exercer les agents de la paix pour voir à l'évacuation des domiciles lorsque la santé ou la sécurité des personnes était en cause ou encore lorsque la sécurité publique était compromise.

La Commission est également intéressée à savoir comment concilier un tel pouvoir d'intervention avec les protections qui sont actuellement accordées aux personnes par les chartes des droits et libertés ? De plus, en quoi ces nouveaux pouvoirs seraient-ils

différents de ceux que les intervenants détiennent déjà pour agir en situation d'urgence lorsqu'il existe un danger potentiel pour la vie ou la sécurité publique ?

La situation actuelle

L'essentiel de la mission des forces policières, tant historiquement que légalement, est de maintenir l'ordre et la sécurité publique, de protéger la vie et les biens des citoyens¹. L'article 2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* crée une obligation pour tout citoyen, et à plus forte raison pour les policiers, de porter secours à une personne dont la vie est en péril².

De plus, l'article 1471 du *Code civil du Québec* de même que la *Loi visant à favoriser le civisme*³, prévoient l'exonération de toutes responsabilités pour le préjudice qui pourrait résulter des gestes de la personne qui porte secours et une indemnisation si un préjudice résultait de cette assistance. Au surplus, le défaut d'agir dans ces circonstances pourrait faire en sorte qu'une personne soit accusée de négligence criminelle aux termes de l'article 219 du *Code criminel*.

D'ailleurs, la jurisprudence a établi que les forces policières possèdent des pouvoirs accessoires nécessaires à l'exécution de leurs obligations⁴.

¹ Voir à cet égard *R. c. Dedman*, [1985] 20 C.C.C. (3d) 97 et la *Loi de police*, L.R.Q., c. P-13 qui établit que la mission du corps de police est de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique dans le territoire où il a compétence (art. 39 et 67).

² Article 2 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. c. C-12.

³ *Loi visant à favoriser le civisme*, L.R.Q. c. C-20. La *Loi de police* prévoit également des exemptions.

⁴ Voir à cet effet *Knowlton c. The Queen* (1973) 10 C.C.C. (2D) 377. La Cour suprême a reconnu la légitimité de l'établissement d'un périmètre de sécurité dans les rues publiques par les policiers aux motifs qu'il était justifié et était une mesure non inusitée et nécessaire dans les circonstances.

Dans une décision récente de la Cour d'appel de l'Ontario⁵, la Cour a reconnu que l'introduction sans autorisation des policiers dans une résidence alors qu'ils soupçonnaient qu'il y avait une personne en danger, était permise puisque les policiers ont l'obligation de protéger la vie et qu'ils agissaient ainsi dans l'exécution de leurs fonctions. De plus, quant à la force justifiée, la Cour a indiqué qu'on doit examiner si les policiers ont posé des gestes raisonnables qui s'avéraient nécessaires à l'exécution de leurs fonctions.

Nous pouvons dire que les circonstances qui ont prévalu lors de la crise du verglas étaient pour le moins exceptionnelles et graves. Lorsque la vie ou la santé des citoyens sont en jeu, il est de l'intérêt public que les policiers pénètrent dans une maison d'habitation plutôt que de s'en aller et apprendre plus tard qu'une perte de vie aurait pu être évitée. C'est d'ailleurs la teneur du jugement *Godoy* précité. Nous pensons donc que dans le cadre d'une situation d'urgence, les policiers avaient l'obligation légale de protéger la vie et que l'atteinte potentielle à la vie privée par l'intrusion de ces mêmes policiers dans une demeure des citoyens ne l'emporte pas sur l'intérêt prédominant de protéger la vie.

En conséquence, dans des situations nécessitant une intervention urgente et compte tenu du danger pour la vie ou la sécurité publique, nous pouvons dire que les forces policières sont investies de pouvoirs nécessaires pour accomplir adéquatement leur mission, pénétrer dans les résidences et procéder à des évacuations lorsque cela est nécessaire pour protéger des vies.

Nous sommes donc d'avis que les corps policiers ont le pouvoir de forcer les évacuations lorsque la santé ou la sécurité des justiciables sont en cause. Ces pouvoirs peuvent même

⁵ *R. c. Godoy* (1997) 7 C.R. (5th) 216

découler directement des obligations qui leur sont faites en vertu du devoir de venir en aide proclamé par la *Charte des droits et libertés de la personne* (art. 2) et de la notion de « bon samaritain ». Les victimes concernées n'ont pas toujours l'information, la conscience et l'état d'esprit leur permettant de juger de la situation pour elles-mêmes et il nous semble que, dans ce cas, les corps policiers ont ce pouvoir. Tout cela doit bien sûr se comprendre dans le cadre d'une situation d'urgence qui est claire et démontrable.

Où le bât blesse, c'est que durant la crise il n'y a pas eu de décret établissant clairement l'urgence de la situation. La question sur laquelle on doit alors s'interroger est la clarification des pouvoirs policiers auprès de la population dans le cadre de l'adoption de décrets d'urgence.

Recommandations

L'une des questions qui est posée par la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas concerne la possibilité d'accroître les pouvoirs des policiers afin de leur permettre de forcer l'évacuation des domiciles lorsque la santé ou la sécurité des personnes en situation d'urgence sont en péril. Pour ce faire, nous pouvons penser à la proposition d'une législation additionnelle où l'on y énumérerait notamment l'ensemble des pouvoirs policiers dans une telle situation.

Comme on a pu le constater précédemment, les policiers ont les pouvoirs requis pour réagir à la situation d'urgence, avec ou sans décret. Cependant, la clarification requise ne viendrait pas tant des pouvoirs légaux accordés aux policiers que des personnes en autorité qui pourraient diriger les opérations policières en situation d'urgence.

Or, la proposition de légiférer davantage pour préciser les pouvoirs des policiers ou du moins les clarifier, peut être un exercice périlleux car l'énumération des pouvoirs de façon spécifique peut être trop limitative. En toute déférence, nous pensons qu'il est important pour le citoyen d'être bien informé des moyens d'urgence pris lors d'un sinistre concernant la situation précise du moment. Légiférer peut donner à penser que les policiers ne possèdent de tels pouvoirs que dans les cas de sinistre. Or, si l'on légifère sur les pouvoirs des policiers, il faudrait le faire de façon plus globale et cela impliquerait d'autres lois. D'ailleurs, l'intervention des policiers lors de la crise du verglas a-t-elle entraîné des recours en justice ?

Compte tenu de l'impact potentiel d'une nouvelle législation, il serait préférable, selon nous, de laisser évoluer le droit. Par ailleurs, nous pouvons présumer que les intervenants du milieu municipal réagiront dans le sens d'une plus grande précision des pouvoirs qui sont accordés aux municipalités, aux autorités locales et régionales. Dans les cas d'urgence, on met la priorité sur la promptitude à réagir, sur l'organisation des secours et sur l'information à donner à la population concernée. C'est donc vers l'application d'une procédure simple et rapide qui décréterait l'état d'urgence ainsi que la mise en place de moyens permettant aux intervenants d'assurer une protection efficace de la vie et des biens, de même que la sécurité du public, que nous croyons devoir diriger nos efforts.

Le Service de police de la Communauté Urbaine de Montréal recommande la reconnaissance explicite des pouvoirs particuliers qu'un agent de la paix pourrait avoir dans des circonstances exceptionnelles. Nous ne sommes pas d'accord avec cette proposition pour les motifs expliqués ici.

Cela dit, nous pourrions recommander à la Commission, non pas de légiférer pour accroître les pouvoirs des policiers, mais plutôt de prévoir une procédure simple et rapide qui demanderait une révision de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* afin de préciser les mécanismes qui permettraient de mettre en œuvre les pouvoirs prévus lors d'un sinistre ou d'un sauvetage. En somme, il ne s'agit pas d'un problème juridique mais plutôt d'une question de gestion des ressources en temps de crise et d'exercice de pouvoirs qui existent déjà.

D) TROUSSE JURIDIQUE

Dans les dossier du Comité d'intervention en cas d'urgences collectives du Barreau du Québec, il existe déjà, d'une façon informelle, une trousse juridique de prévention constituée notamment d'une liste de mesures préventives et conservatoires en matière d'assurance, d'informations sur les délais et les prescriptions de recours, sur des avis d'intention de poursuite, sur les projets de mise en demeure, sur les requêtes pour permission d'exercer un recours collectif. Tout cela permet la publication par le Barreau d'une trousse juridique de prévention qui est accessible au public dans les situations d'urgence.

E) ASSURANCE ET ORDRE D'ÉVACUATION

La notion d'ordre d'évacuation peut soulever toutes sortes de problèmes et susciter nombre d'interprétations en matière d'assurance. À ce sujet, chaque police d'assurance est susceptible d'apporter un traitement différent au problème. Quand peut-on considérer qu'il y a un ordre d'évacuation, pour quelle période cet ordre est-il valide, pour

quelle partie du territoire, à qui s'applique-t-il et, surtout, qui peut donner un tel ordre d'évacuation ?

Afin de régler plus rapidement les litiges à ce sujet, on pourrait penser à un processus d'arbitrage obligatoire. Ce processus pourrait être mis en œuvre dans l'expectative d'un engorgement des tribunaux sur ces questions occasionnées par la tempête de verglas. Les arbitres pourraient être des juges à la retraite non rattachés à l'une ou l'autre des parties et rompus aux questions d'assurance. En ce moment, rien ne nous permet cependant de prédire qu'un tel engorgement des tribunaux aura lieu.

En ce qui concerne l'obligation pour les citoyens de mitiger leurs dommages, l'article 1479 du Code civil du Québec et la jurisprudence prévoient déjà que la personne qui est tenue de réparer un préjudice n'a pas à répondre de l'aggravation de ce préjudice que la victime pouvait éviter en posant des gestes qui auraient eu pour effet de limiter les dommages. Cette obligation de mitiger les dommages devrait faire l'objet d'une plus grande publicité auprès de la population en général.

**F) PROJET DE LOI 391 INTITULÉ « LOI SUR CERTAINES PRATIQUES DE
COMMERCE INTERDITES LORS D'UN ÉTAT D'URGENCE »**

M. Lawrence Bergman, député de D'Arcy-McGee, a déposé au début de l'année à l'Assemblée nationale le projet de loi 391 qui s'intitule « *Loi sur certaines pratiques de commerce interdites lors d'un état d'urgence* ».

La *Loi sur la protection du consommateur* et la jurisprudence rattachée aux dispositions concernant les pratiques commerciales interdites se sont avérées insuffisantes pour protéger adéquatement les consommateurs en situation d'urgence et de sinistre, comme celle que nous avons vécue lors de la tempête de verglas.

Dans ce contexte, le projet de loi d'exception que M. Bergman a présenté nous semble pertinent et son principe nous apparaît bien fondé. Il s'agirait d'un régime particulier de protection du consommateur applicable dans des circonstances très exceptionnelles. Le Barreau est d'accord avec le principe de ce projet de loi; toutefois, des modifications devraient y être apportées, notamment pour préciser la nature des recours, les droits et obligations des justiciables concernés.

L'article 1 du projet de loi fait référence à la vente d'un bien ou d'un service dont le prix est excessif. Or, la vente constitue un contrat par lequel une personne – le vendeur – transfère la propriété d'un bien à une autre personne – l'acheteur – moyennant un prix en argent que cette dernière doit payer. La notion juridique de vente ne peut donc s'appliquer au service. Un service est offert par l'entremise d'un contrat de service par lequel le prestataire s'engage envers une autre personne – le client – à fournir un service moyennant un prix que le client s'oblige à lui payer. Des modifications doivent être apportées à ce sujet.

L'article 2 fait référence à des biens ou services qui auraient été vendus sur un territoire d'une région administrative. Or, il faut tenir compte du fait que les régions administratives recoupent souvent un territoire très vaste qui peut comprendre plusieurs régions économiques différentes. Il y a donc lieu de circonscrire davantage les régions

pour mieux tenir compte de la réalité économique. L'utilisation de régions administratives en fonction de la *Loi sur la division du territoire* ne nous semble pas appropriée pour les fins de comparaison des prix des biens et services.

Finalement, en regard de l'article 3, il faudrait circonscrire davantage la nature du recours en réparation du préjudice subi. S'il s'agit de dommages et intérêts exemplaires, il faut le préciser. Par ailleurs, s'il s'agit d'un remboursement, il faut prévoir l'obligation pour l'acquéreur de remettre le bien conformément aux règles générales du Code civil. Au deuxième alinéa de l'article 3, il nous semble impossible de parler de remboursement du prix puisqu'il n'y a pas eu de contrat entre la personne qui a été privée d'un bien ou d'un service et la personne qui exploite une entreprise et qui lui a offert ce bien ou ce service à un prix excessif. On doit davantage parler ici de dommages et intérêts que de remboursement en réparation du préjudice subi.

G) L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN PÉRIODE DE SINISTRE

À notre connaissance, les avocats n'ont pas cherché à exploiter les difficultés que certains de leurs confrères ont pu éprouver dans la gestion de leurs dossiers pendant la durée du sinistre. À ce sujet, le Barreau a demandé à ses membres de faire preuve de solidarité et de fair-play à l'égard de leurs confrères affectés par le sinistre dans l'exercice de la profession.

Sur le plan des services judiciaires et des services rendus dans les divers palais de justice, il n'y a pas eu non plus de problèmes majeurs pour la population. Certains palais de justice ont été fermés pendant près d'un (1) mois mais dans les zones sinistrées, les

services essentiels étaient assurés pour éviter la perte de droits et des remises d'auditions ont été accordées libéralement. On note cependant qu'il y a eu des problèmes d'information et de communication en regard des services judiciaires disponibles pendant cette période de crise. Il y aurait lieu de prévoir à ce sujet un mécanisme de communication plus efficace entre les autorités administratives du système judiciaire et la communauté juridique en période de crise.

H) LES CONVENTIONS COLLECTIVES EN CAS D'URGENCE

Les cas d'urgence exceptionnelle comme celui qu'on a connu lors de la tempête de verglas commandent une grande flexibilité en regard de l'horaire des salariés, du temps supplémentaire, des procédures de rappel et de la durée des quarts de travail. Nous croyons qu'il faut favoriser la négociation entre les parties de dispositions spécifiques dans les diverses conventions collectives prévoyant les cas de sinistres majeurs. Il faut aussi songer aux milieux non syndiqués sans contrat collectif de travail. En effet, seulement 40 % des salariés sont syndiqués au Québec.

Avant de songer à une législation, il serait opportun de faire des études pour préciser les besoins à combler et étudier les problèmes concrets qui se sont posés. Nous sommes d'avis qu'il serait prématuré de légiférer sur cette question avant d'avoir obtenu des ministères et organismes concernés diverses études quantitatives et qualitatives démontrant le besoin à combler et les problèmes à résoudre. Nous n'avons pas ces informations pour le moment et tout indique que ces problèmes ont été réglés sur le terrain dans la grande majorité des cas.

Nous remercions la Commission d'avoir permis au Barreau du Québec de lui faire part publiquement de ses recommandations et de son implication sociale en situation d'urgence collective.

Vous trouverez en annexe notre Guide sur les aspects juridiques de la tempête de verglas.

ANNEXE

