

**DE :** Monsieur Christian Dubé  
Ministre de la Santé et des Services sociaux

Le 31 août 2021

---

**TITRE :** Concernant l'ordonnance de mesures visant à protéger la santé de la population dans la situation de pandémie de la COVID-19

---

## **PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

### **1- Contexte**

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a déclaré une pandémie de la COVID-19. Le 13 mars 2020, par le décret numéro 177-2020, le gouvernement du Québec a déclaré l'état d'urgence sanitaire. Par ce décret et plusieurs autres décrets et arrêtés subséquents, le gouvernement et le ministre de la Santé et des Services sociaux ont pris différentes mesures pour protéger la santé de la population québécoise.

La situation épidémiologique en lien avec la COVID-19 dans la province, après s'être améliorée considérablement au cours des derniers mois, a changé graduellement au cours des dernières semaines. La hausse récente du nombre de cas de COVID-19 confirme qu'une quatrième vague de la pandémie a débuté au Québec. L'augmentation des contacts durant la période estivale et la présence de variants plus contagieux, comme le variant Delta, pourraient avoir favorisé l'augmentation progressive du nombre de cas, malgré le fait que plus de 80 % des Québécois admissibles aient reçu une première dose de vaccin contre le virus.

Les hospitalisations et les décès liés à la pandémie demeurent peu élevés actuellement, mais les capacités hospitalières pourraient se retrouver dépassées au plus fort de la vague. Il importe donc de considérer des voies alternatives d'intervention pour éviter une pression sur le réseau de la santé et des services sociaux, mais également permettre une continuité de la vie économique, éducative et sociale pour l'ensemble de la société québécoise.

### **2- Raison d'être de l'intervention**

Puisqu'une recrudescence de cas résultant de l'augmentation des contacts et de la présence de variants plus contagieux apparaît de plus en plus inévitable, il importe de considérer des voies alternatives d'intervention pour éviter une pression sur le réseau de la santé et des services sociaux, mais également pour permettre une continuité de la vie économique, éducative et sociale pour l'ensemble de la société québécoise.

Le développement d'outils complémentaires aux mesures sanitaires en place pour agir de façon ciblée et temporaire dans certains lieux ou à l'égard de certaines activités particulières et ce, jusqu'à ce que les cas de COVID-19 soient ramenés à des niveaux qui ne menacent plus le réseau de la santé et des services sociaux, pourrait s'avérer nécessaire. Cette diminution pourrait être le résultat de l'atteinte d'une couverture vaccinale jugée suffisante dans la province.

### **3- Objectifs poursuivis**

L'objectif est d'intervenir dans certains lieux ou à l'égard de certaines activités non essentielles où une transmission accrue du virus aura été observée ou lorsque la situation épidémiologique exigera des mesures préventives. Plus spécifiquement, il s'agit de limiter les risques de contracter le virus pour les personnes non adéquatement protégées contre la COVID-19, plus susceptibles d'être gravement malades, voire de décéder, en diminuant le nombre de contacts à risque possible dans ces lieux et pour ces activités où la transmission est active.

Par ailleurs, le déploiement d'un passeport vaccinal pourrait encourager les Québécois qui retardaient le moment de prendre leur rendez-vous pour se faire vacciner à le faire, et ceux qui ont toujours certaines hésitations, à obtenir les renseignements et le soutien nécessaires pour faire un choix éclairé.

### **4- Proposition**

Il est proposé de prendre un décret en vertu du paragraphe 8° de l'article 123 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2), énonçant une mesure et ses règles d'applicabilité pour permettre l'accès à certains lieux ou la participation à certaines activités particulières uniquement aux personnes du public adéquatement protégées, à celles qui ont une contre-indication à la vaccination contre la COVID-19 et aux participants à l'étude clinique menée par Médicago inc. visant à valider la sécurité ou l'efficacité d'un candidat-vaccin contre la COVID-19, grâce à l'instauration d'un passeport vaccinal.

Les personnes présentant des contre-indications à la vaccination contre la COVID-19 sont celles qui rencontrent les conditions décrites dans le Protocole d'immunisation du Québec ou celles présentant un trouble de comportement faisant en sorte qu'il n'est pas possible de faire une injection, même après avoir essayé de vacciner dans un environnement rassurant pour la personne.

Cette mesure ne viserait toutefois pas à créer des lieux ou des activités exempts de risque, puisque l'accès à ceux-ci pourrait également être autorisé à certaines personnes non adéquatement protégées, notamment les personnes qui ont une contre-indication à la vaccination contre la COVID-19, les travailleurs et les enfants de moins de 13 ans. De plus, des informations récentes semblent indiquer que même vaccinées avec deux doses, certaines personnes peuvent transmettre la maladie. Son utilisation serait par ailleurs limitée à des activités jugées non essentielles, comme des activités de loisir et de sport qui présentent soit des risques élevés de transmission du virus, soit des risques plus faibles, mais auxquels un grand nombre de personnes pourrait être exposé.

Aux fins de l'application du décret, les personnes adéquatement protégées seraient celles :

- ayant reçu deux doses de l'un ou l'autre des vaccins à ARNm de Moderna ou de Pfizer-BioNTech ou du vaccin AstraZeneca/COVISHIELD, avec un intervalle minimal de 28 jours entre les doses et dont la dernière dose a été reçue depuis 7 jours ou plus;
- ayant contracté la COVID-19 et reçu, depuis 7 jours ou plus, une dose de l'un ou l'autre des vaccins visés au paragraphe précédent avec un intervalle minimal de 21 jours après la maladie;
- ayant reçu une dose du vaccin Janssen depuis 14 jours ou plus.

Serait également assimilée à une personne adéquatement protégée contre la COVID-19 une personne qui, selon le cas :

- présente une contre-indication à la vaccination contre cette maladie attestée par un professionnel de la santé habilité à poser un diagnostic et qui est inscrite au registre de vaccination maintenu par le ministre de la Santé et des Services sociaux;
- a participé à l'étude clinique menée par Medicago inc. visant à valider la sécurité ou l'efficacité d'un candidat-vaccin contre la COVID-19.

Le choix des lieux et des activités pour lesquels serait considéré le déploiement du passeport vaccinal a été retenu en fonction de plusieurs critères, notamment le critère de faisabilité, soit la possibilité d'assurer un contrôle de l'accès au lieu ou à l'activité et d'identifier une personne responsable de cet accès, ainsi que le critère de potentiel d'impact, soit l'application dans des lieux ou lors d'activités à risque significatif de transmission du virus, par exemple.

Les lieux ou activités qui seraient visés comprennent des événements publics à fort achalandage et pour lesquels le potentiel de transmission du virus est élevé étant donné le nombre de personnes du public présentes. De plus, seraient également ciblés les lieux ou activités rassemblant un plus petit nombre de personnes, mais où le risque de transmission du virus est élevé.

Voici les lieux et les activités qui seraient retenus pour l'application de la mesure proposée, soit l'utilisation d'un passeport vaccinal, au 1<sup>er</sup> septembre 2021 :

- événements et festivals ouverts au public se déroulant à l'extérieur et dont le nombre de participants dépasse celui permis dans le cadre des rassemblements dans un lieu public extérieur (50 personnes), à l'exception des participants aux événements suivants :
  - un événement se déroulant dans un ciné-parc ou un autre lieu utilisé à des fins similaires;
  - un événement ou un entraînement amateur auquel assistent un maximum de 500 personnes assises dans les gradins ou dans tout autre type d'aménagement permettant aux personnes de s'asseoir à des places déterminées;
- salles de spectacle, cinémas, salles où se produisent des événements sportifs, à l'exception d'un événement ou d'un entraînement amateur auquel assistent un maximum de 25 personnes ou un maximum de 250 personnes lorsqu'elles sont assises dans les gradins ou dans tout autre type d'aménagement permettant aux personnes de s'asseoir à des places déterminées;
- bars, discothèques, microbrasseries, distilleries et restaurants et aires de restauration d'un centre commercial ou d'un commerce d'alimentation, incluant les terrasses, sauf pour la commande à l'auto et le comptoir pour emporter;
- les biodômes, les planétariums, les insectariums, les jardins botaniques, les aquariums et les jardins zoologiques;
- casinos et maisons de jeux, incluant les activités de bingo;
- arcades, lieux pour la pratique de jeux de quilles, de fléchettes, de billard ou d'autres jeux de même nature, et activités intérieures et extérieures des sites thématiques, centres et parcs d'attractions, centres d'amusement, centres récréatifs, parcs aquatiques;
- croisières touristiques ou récréatives, excluant les services de traversier;
- congrès et conférences;
- activités physiques impliquant des contacts fréquents ou prolongés ou sports d'équipe pratiqués à l'extérieur, y compris à l'occasion d'une activité parascolaire, à l'exception :
  - des sports professionnels et de haut niveau;
  - de ceux pratiqués dans un cadre académique, à moins qu'il s'agisse de compétitions, de tournois ou de ligue;
  - de la pratique libre d'une telle activité ou d'un tel sport;
- activités physiques ou sports pratiqués dans les lieux publics intérieurs, incluant lors des activités parascolaires, à l'exception :
  - des sports professionnels et de haut niveau;
  - de ceux pratiqués dans un cadre académique, à moins qu'il s'agisse de compétitions, de tournois ou de ligue;

Lors des sorties scolaires réalisées aux niveaux primaire, secondaire et collégial, les enseignants, les élèves ou étudiants et les personnes qui les accompagnent seraient exemptés de l'obligation de présenter leur passeport vaccinal, le cas échéant.

Les personnes en situation d'itinérance n'auraient pas l'obligation de présenter un passeport vaccinal pour avoir accès aux salles à manger et terrasses des restaurants et des aires de restauration d'un centre commercial ou d'un commerce d'alimentation.

De plus, les sanctions pénales prévues à l'article 139 de la Loi sur la santé publique (chapitre S-2.2), ne seraient applicables aux infractions aux mesures prévues au présent décret commises qu'à compter du 15 septembre 2021.

Cette liste de lieux et d'activités visés par le déploiement du passeport vaccinal sera réévaluée et ajustée, en fonction de l'évolution de la situation épidémiologique. Des assouplissements additionnels aux mesures en vigueur pourront également faire l'objet d'une évaluation à compter du mois d'octobre 2021.

Les exploitants des lieux, les promoteurs ou les responsables de l'activité visés par cette mesure seraient tenus de vérifier le code QR, en format électronique ou en format papier, des personnes voulant y accéder à l'aide de l'application *VaxiCodeVerif*, pour permettre l'accès uniquement à celles qui seraient adéquatement protégées, à celles qui ont une contre-indication à la vaccination contre la COVID-19 et à celles qui participent à l'étude clinique menée par Médicago inc.

Concrètement, cette application serait un outil qui interpréterait l'information contenue dans le code QR apparaissant sur la preuve de vaccination, pour déterminer le statut de protection d'une personne contre la COVID-19, en émettant un code de couleur.

Pour déterminer si une personne est adéquatement protégée, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) utiliserait les recommandations du Comité d'immunisation du Québec et les recommandations de gestion des cas et contacts de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). Le statut de protection pourrait évoluer en fonction de la situation épidémiologique et de l'avancée des données scientifiques concernant l'immunité envers la COVID-19 et ses différents variants.

Pour confirmer l'identité des personnes voulant accéder aux lieux ou activités visés, les exploitants de ceux-ci, les promoteurs ou les responsables devront exiger une pièce d'identité émise par un ministère, un organisme public ou un établissement d'enseignement pour s'assurer que le passeport vaccinal qui leur a été présenté appartient à la même personne souhaitant accéder à l'endroit ou participer à l'activité. Pour les personnes âgées de 16 à 74 ans inclusivement, il devra s'agir d'une pièce d'identité avec photo.

Enfin, il serait interdit à ces exploitants de conserver des renseignements personnels provenant du passeport vaccinal vérifié, comme des pièces d'identité présentées dans le cadre de l'utilisation de l'application. Toutefois, dans le cadre de la pratique d'une activité physique ou d'un sport visé par l'obligation de présenter un passeport vaccinal, l'organisateur pourrait, s'il s'agit d'une activité récurrente qui nécessite une inscription et si la personne concernée y consent, procéder aux vérifications prévues uniquement au

moment de la première présence de la personne concernée et consigner les informations ainsi obtenues. Les renseignements ainsi consignés devraient être détruits lorsque la personne cesse de participer à l'activité.

Seules les personnes détenant un passeport vaccinal, se présentant sous la forme d'un code QR en format électronique ou en format papier, pourraient accéder aux lieux où l'application serait utilisée. Pour faciliter l'obtention de ce code QR, plusieurs moyens sont déjà mis à la disposition de la population, incluant la possibilité d'en faire la requête par appel téléphonique ou par la poste.

Toutes les personnes résidant au Québec qui ne détiendraient pas de code QR, certifié ou reconnu par le gouvernement du Québec, pourraient se voir refuser l'accès aux lieux ou la participation aux activités visés par l'usage d'un passeport vaccinal.

Pour les personnes âgées de 13 ans et plus en provenance d'autres provinces ou d'autres pays, elles pourront présenter une preuve de vaccination officielle rédigée dans une des deux langues officielles au pays, émise par la province, le territoire ou le pays de résidence, ainsi qu'une preuve d'identité, avec une adresse hors Québec et une photo pour les personnes âgées entre 16 et 74 ans, pour avoir accès aux lieux et activités visés par le déploiement du passeport vaccinal.

### **Volet technologique**

La preuve de vaccination électronique est un document en format PDF qui se télécharge à partir d'un ordinateur ou d'un appareil mobile. La preuve de vaccination peut également être en format papier et envoyée par la poste si le citoyen en fait la demande. Une application a également été développée pour la rendre disponible en format portefeuille. Elle contient les informations personnelles, telles que le nom et prénom de la personne, sa date de naissance, les vaccins reçus, ainsi qu'un code QR qui contient ces informations. Les données sur les serveurs où sont déposées ces informations sont encryptées pour éviter les bris de sécurité.

Des travaux sont prévus afin d'intégrer, dans la preuve de vaccination, les situations possibles pour qu'une personne soit considérée comme adéquatement protégée, incluant le fait de présenter des contre-indications à la vaccination contre la COVID-19.

Pour faciliter la démonstration du statut vaccinal d'une personne au Québec et dans d'autres juridictions, pour simplifier les démarches des citoyens et des entreprises, pour réduire les risques en matière de protection des renseignements personnels et pour limiter les coûts afférents, le gouvernement du Québec rend disponible l'application *VaxiCodeVerif* pour les appareils IOS et Android permettant d'interpréter le code QR. Cette application est offerte gratuitement. Elle permet l'interprétation de l'information contenue dans le code QR apparaissant sur la preuve de vaccination, pour déterminer le statut de protection contre la COVID-19 d'une personne. L'application n'affiche que les informations nécessaires pour démontrer le statut de la personne, soit : ses nom et prénom ainsi que la certification du gouvernement du Québec à l'effet que la personne est adéquatement protégée, présente une contre-indication à la vaccination contre la COVID-19 ou participe à l'étude clinique menée par Medicago inc., ou non, avec un code couleur.

Conformément à la Politique gouvernementale de cybersécurité qui a notamment pour principe d'intégrer la protection de l'information en amont, le Centre gouvernemental de cyberdéfense du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a fourni un avis permettant de conclure à la sécurité de la solution technologique.

## **5- Autres options**

La mesure proposée représente un équilibre entre les risques de transmission du virus, plus spécifiquement entre personnes n'étant pas adéquatement protégées et la continuité de certaines activités, pour le bénéfice de la population et de la vitalité économique du Québec.

## **6- Évaluation intégrée des incidences**

La mesure proposée devrait contribuer à limiter la transmission de la COVID-19 et surtout, à limiter ses impacts sur la société québécoise.

La mise en place de cette mesure permettrait aux citoyens adéquatement protégés, présentant une contre-indication à la vaccination contre la COVID-19 ou participant à l'étude clinique menée par Medicago inc. de continuer à pratiquer certaines activités sociales, culturelles, sportives et de loisir et ainsi de se prévaloir des bienfaits, notamment pour la santé mentale et physique, associés à ces activités et ce, malgré une reprise probable de la transmission de la COVID-19. L'accès aux milieux de travail et d'éducation ainsi qu'aux services et aux commerces considérés essentiels ne serait pas assujéti à cette mesure pour éviter de créer des iniquités et des écueils éthiques importants.

L'implantation de cette mesure pourrait aussi avoir pour effet d'accélérer la vaccination chez la population admissible, améliorant ainsi les probabilités d'atteindre plus rapidement une couverture vaccinale jugée suffisante pour la population de la province.

Certaines entreprises et organismes, potentiellement visés par cette mesure, devront ajuster leurs activités afin d'assurer un contrôle des accès en fonction du niveau de protection des personnes. Ils devront également prévoir l'utilisation d'une application mobile permettant la lecture du code QR. Malgré ces ajustements, le maintien des activités de ces entreprises sera bénéfique pour elles.

Dans tous les cas, ces mesures pourraient être appelées à évoluer si la situation épidémiologique concernant la transmission de la COVID-19 se modifiait.

## **7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes**

Des consultations auprès de plusieurs ministères ont été réalisées, notamment le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère du Tourisme, le ministère de la Culture et des Communications, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Enseignement supérieur et le ministère de la Justice.

Le ministère du Tourisme a d'ailleurs émis certaines préoccupations, plus spécifiquement sur la capacité pour les événements à fort achalandage à contrôler le code QR et les pièces d'identité requises avec un débit suffisamment élevé pour éviter tout retard dans l'admission ou des attroupements à l'entrée des sites. Bien que leurs commentaires aient été considérés par le MSSS, l'enjeu principal de faisabilité pour les festivals et événements ne pourrait justifier un report de la mise en application du passeport vaccinal prévue le 1<sup>er</sup> septembre, ni une exclusion dans le contexte épidémiologique actuel.

Le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques a par ailleurs produit une analyse des différents éléments en matière de protection des renseignements personnels pour le passeport vaccinal et formulé à cet effet des recommandations au MSSS auxquelles il entend donner suite.

Bien qu'elle n'ait pas été spécifiquement consultée, mentionnons que la Commission d'accès à l'information (CAI) est avisée des intentions du MSSS et a formulé certaines questions, tant sur les orientations de cette mesure que sur son fonctionnement, qui ont été répondues avec diligence et en toute collaboration.

D'autres organismes se sont également déjà prononcés sur le déploiement d'un passeport vaccinal, en nommant certains bénéfiques mais également en émettant des réserves importantes. C'est le cas notamment du Protecteur du citoyen, de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et de l'Association des ombudsmans du Canada, dont les commentaires ont été considérés.

Quant à l'implication d'autres parties prenantes, notons que la solution ClicSanté de la compagnie Trimoz est utilisée comme source d'information pour obtenir le courriel et le numéro de téléphone du citoyen, pour pouvoir l'informer que sa preuve de vaccination est disponible, avec un hyperlien vers cette dernière.

Akinox produit la preuve de vaccination avec code QR à partir de l'information reçue du registre de vaccination et de ClicSanté pour l'envoi automatisé. Akinox produit aussi le portail libre-service qui permet au citoyen de s'identifier et il rend accessible la preuve de vaccination construite à partir de l'information détenue par le registre de vaccination.

L'INSPQ est le gestionnaire opérationnel du registre de vaccination. Il reçoit les requêtes d'information sur les citoyens soumises par Akinox, effectue l'appariement d'identification et, le cas échéant, retourne l'information du dossier vaccinal à Akinox.

Le SCT coordonne les relations avec le gouvernement fédéral et les autres provinces concernant le passeport vaccinal.

Le MSSS coordonne l'ensemble des travaux entre l'INSPQ, Akinox et Trimoz et il accompagne le SCT dans ses échanges intergouvernementaux.

## **8- Mise en œuvre, suivi et évaluation**

La date prévue pour l'entrée en vigueur du décret concernant cette mesure serait le 1<sup>er</sup> septembre 2021, considérant que l'accès à deux doses d'un vaccin contre la COVID-19 aura été offert à toute la population québécoise âgée de 12 ans et plus. Cette mesure a déjà fait l'objet d'une annonce publique le 8 juillet 2021 et le 24 août 2021 par le ministre de la Santé et des Services sociaux et réitérée à quelques reprises par celui-ci, de même que par le premier ministre du Québec.

Toutefois, malgré l'entrée en vigueur de cette mesure le 1<sup>er</sup> septembre 2021, les sanctions prévues à la Loi sur la santé publique ne seraient applicables qu'à compter du 15 septembre prochain donnant ainsi un sursis de 15 jours aux exploitants, promoteurs et responsables d'activités visées par l'utilisation d'un passeport vaccinal pour leur permettre de s'ajuster à cette nouvelle mesure.

Le passeport vaccinal serait exigé pour toutes les personnes âgées de 13 ans et plus afin de tenir compte des enfants qui auront 12 ans après le 1<sup>er</sup> septembre et à qui, un délai serait accordé pour obtenir les deux doses requises, selon l'intervalle recommandé par le Comité d'immunisation du Québec.

## **9- Implications financières**

Les coûts engagés dans le développement technologique de cette mesure, incluant les coûts associés à l'opération et au soutien de la plateforme sont estimés à environ 5 M\$. Cela n'inclut pas les coûts associés à la mise en œuvre du projet par les autres parties prenantes qui n'ont pas encore été évalués vu l'urgence de la situation.

## **10- Analyse comparative**

Des pays européens, comme la France, le Danemark, et l'État de New York aux États-Unis ont adopté le passeport vaccinal ou immunitaire comme mesure visant à freiner la propagation du virus sur leur territoire tout en permettant à l'ensemble des secteurs d'activité de demeurer ouverts.

Le passeport immunitaire est généralement utilisé pour les voyages internationaux par plusieurs pays. Sur la scène internationale, son usage domestique demeure plus restreint. Israël l'a mis en place en février 2021 afin d'inciter les gens à la vaccination, tout en permettant la réouverture de différents secteurs d'activité dans le pays. Le Danemark utilisait un tel passeport depuis avril dernier pour donner accès aux restaurants, salons de coiffure, cinémas et théâtre, par exemple, mais le retirera à compter du 1<sup>er</sup> septembre puisque la couverture vaccinale de la population a atteint 75 %. L'État de New York l'a instauré surtout pour permettre d'accéder aux grands événements et spectacles, aux restaurants et aux musées. La France, quant à elle, a mis en application un passeport sanitaire en juin dernier pour les événements sportifs et culturels de plus de 1 000 personnes et, depuis le 21 juillet, à un ensemble d'activités de loisir et de culture, mais également aux transports collectifs pour les longs trajets. Le recours au passeport vaccinal ou immunitaire peut s'accompagner d'amendes pour les commerces qui ne l'appliquent pas, comme en France ou comme ce fut le cas au Danemark.

Le ministre de la Santé  
et des Services sociaux,  
CHRISTIAN DUBÉ