

Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022



Volume 1 : Aperçu

L'honorable Paul S. Rouleau, commissaire

Février 2023



**COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE**



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Volume 1 : Aperçu

Février 2023



Rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.

Volume 1 : Aperçu.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada (2023).

Tous droits réservés.

Toute demande de permission de produire ce document doit être adressée au Bureau du Conseil privé.

This publication is also available in English:

Report of the Public Inquiry into the 2022 Public Order Emergency.

Volume 1: Overview.

Vol. 1 - CP32-167/1-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46699-6

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE

PUBLIC ORDER
EMERGENCY
COMMISSION

Février 2023

Son Excellence

La Gouverneure générale en conseil

Madame la Gouverneure,

En vertu du décret C.P. 2022-392, j'ai fait enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence par le gouvernement fédéral ainsi que sur les mesures prises par la gouverneure en conseil pour faire face à l'état d'urgence qui était en vigueur du 14 au 23 février 2022, ainsi que sur d'autres questions énoncées dans le décret.

Avec la présente lettre, je vous soumetts respectueusement mon rapport.

Paul S. Rouleau
Commissaire



Table des matières

Sommaire	14
1. Introduction	14
2. La Commission sur l'état d'urgence	16
3. Les situations d'urgence et le droit	19
3.1 La compétence en situation d'urgence	19
3.2 La <i>Loi sur les mesures de guerre</i>	20
3.3 De la <i>Loi sur les mesures de guerre</i> à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	21
4. Le droit de manifester et ses limites	24
4.1 Les protections constitutionnelles du droit de manifester	25
4.2 Les limites des libertés fondamentales	26
5. Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques	28
6. Les origines du mouvement du Convoi de la liberté	30
6.1 La montée du populisme canadien	31
6.2 Les médias sociaux, les mouvements sociaux et la problématique de la désinformation et de la désinformation	32
6.3 Les convois précédents : 2018-2019	34
6.4 Les manifestations en 2020 et 2021 : la COVID-19 et la politique	35
6.5 James Bauder et l'opération Bearhug	38
6.6 Les mesures frontalières et les camionneurs	39
7. L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa	40
8. La ville d'Ottawa	45
9. Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du convoi	46
9.1 La structure du SPO et les rôles des principaux acteurs du SPO	46



Table des matières (suite)

9.2	Les sources de renseignements avant l'arrivée du convoi et la planification	48
9.3	La supervision par le commandement stratégique	50
9.4	Les préparatifs des partenaires du SPO	51
10.	Les préparatifs d'Ottawa à l'arrivée du convoi	52
10.1	Les préparatifs de la Ville	52
10.2	L'information fournie à la Commission de services policiers d'Ottawa	54
11.	Les manifestations d'Ottawa	55
11.1	L'arrivée et la première fin de semaine : du 28 au 30 janvier 2022	55
11.2	L'expérience des habitants d'Ottawa	59
11.3	Les manifestants après la première semaine	61
11.4	L'intervention policière pendant la première semaine des manifestations	63
11.5	Les habitants de la ville commencent à se défendre	66
11.6	La réponse de la municipalité	67
11.7	L'absence de l'Ontario	69
11.8	Le Service de police d'Ottawa demande 1 800 agents	70
11.9	L'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex	72
11.10	La cellule de planification intégrée	74
11.11	La tentative du SPO de « réinitialiser »	76
11.12	La résistance continue des résidents	79
11.13	La « percée » avec les manifestants	79
11.14	Les défis de la mise en œuvre du plan du 13 février du SPO	82
11.15	La gouvernance de la police pendant les manifestations	82



Table des matières (suite)

12.	Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador	84
12.1	La ville de Windsor	84
12.2	Les renseignements avant l'arrivée et les préparatifs	85
12.3	Le début des manifestations à Windsor	87
12.4	La déclaration provinciale d'une situation d'urgence, l'injonction et le plan d'application de la loi	89
12.5	L'évacuation des manifestants du pont Ambassador	91
13.	Les manifestations de Coutts	93
13.1	La période précédant la manifestation et la mise en place du blocage	93
13.2	L'évolution des manifestations	95
13.3	Les échanges entre politiciens et manifestants	96
13.4	Les efforts pour obtenir des dépanneuses	97
13.5	Les préoccupations pour la sécurité, la reprise des mesures d'application de la loi et la fin des blocages	98
14.	Les manifestations aux autres points d'entrée	99
14.1	Le Sud de l'Ontario	99
14.2	Emerson (Manitoba)	100
14.3	Pacific Highway (Colombie-Britannique)	101
14.4	Les autres points d'entrée	101
15.	Les manifestations à d'autres endroits	102
15.1	La Colombie-Britannique	102
15.2	L'Alberta	103
15.3	La Saskatchewan	104
15.4	Winnipeg	105
15.5	Toronto	105



Table des matières (suite)

15.6	Le Québec	106
15.7	Le Nouveau-Brunswick	107
15.8	La Nouvelle-Écosse	107
16.	Le soutien financier des manifestations d'Ottawa	108
16.1	Les premières collectes de fonds	108
16.2	La création de la société Freedom et la suspension de la collecte de fonds sur GoFundMe	110
16.3	La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo	111
16.4	Les cryptomonnaies	112
16.5	Les obstacles continus pour accéder à l'argent	112
16.6	Les sources et la destination des dons	114
16.7	Les dons en espèces	116
16.8	Le financement des manifestations à l'extérieur d'Ottawa	116
17.	L'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	117
17.1	Le contexte et les événements parallèles	117
17.2	La surveillance et la coordination au niveau fédéral	118
17.3	Les interactions avec des parties concernées externes	120
17.4	L'analyse financière des blocages frontaliers	122
17.5	Le gouvernement de l'Ontario s'implique davantage	123
17.6	Le travail du Groupe d'intervention en cas d'incident	124
17.7	Les réunions et délibérations le dimanche 13 février 2022	127
17.8	La réunion des premiers ministres	131
17.9	La décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	132
18.	Les mesures prises en vertu de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	134
18.1	Les interdictions concernant les manifestations	135



Table des matières (suite)

18.2	Les zones d'exclusion	135
18.3	La prestation de services essentiels	136
18.4	Les infractions et les interventions	136
18.5	Le gel des avoirs	136
18.6	La déclaration des transactions au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)	138
19.	La fin de l'état d'urgence	138
19.1	Les changements à la direction du Service de police d'Ottawa et de la Commission de services policiers d'Ottawa	139
19.2	La mise en œuvre des mesures d'urgence fédérales	141
19.3	Les messages de la police aux manifestants	144
19.4	L'opération policière	145
19.5	Les activités du gouvernement fédéral pendant l'état d'urgence	147
20.	Avant-propos sur les conclusions	148
21.	Le Convoi de la liberté	150
21.1	L'évolution et les origines du convoi	150
21.2	L'organisation du convoi et ses dirigeants	153
21.3	Les objectifs et la composition des manifestants	154
21.4	La nature des manifestations	155
21.5	La mésinformation et la désinformation	160
21.6	Les liens entre les lieux de manifestation	162
22.	La réponse policière à Ottawa	163
22.1	Les défaillances du renseignement	164
22.2	Le manque de continuité du commandement	167



Table des matières (suite)

22.3	Les échecs des communications avec le commandement des interventions	168
22.4	L'absence d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel	169
22.5	La participation du chef aux décisions opérationnelles	171
22.6	Le défaut d'adopter un commandement intégré ou unifié en temps opportun	172
22.7	L'incertitude sur l'existence du plan ou sur son caractère adéquat	173
22.8	Les échecs de communication	176
22.9	Le caractère adéquat du plan	177
22.10	L'incertitude juridique	178
22.11	Les considérations extérieures exerçant une influence induite sur le processus décisionnel et les communications	178
22.12	Le chef Sloly	179
23.	La réaction policière à Windsor	180
24.	La supervision et la gouvernance civiles de la police	183
24.1	Le rôle de supervision des commissions des services policiers	183
24.2	La résistance aux réunions de la CSPO	184
24.3	La demande de la CSPO pour des renseignements détaillés sur les plans opérationnels	185
24.4	La confidentialité	187
24.5	La supervision exercée par le ministre du Solliciteur général de l'Ontario	188
24.6	Les influences extérieures sur la CSPO	189
25.	Les activités du gouvernement fédéral antérieures à l'invocation	191
25.1	La connaissance de la situation du gouvernement fédéral	191



Table des matières (suite)

25.2	Le message du gouvernement	194
25.3	Les premières réactions fédérales à l'arrivée du Convoi de la liberté	195
26.	Le chemin menant à l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	199
27.	Comment évaluer l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	206
27.1	Le rôle de la Commission dans l'examen de la décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	206
27.2	Les normes, les valeurs et les principes d'interprétation	208
27.3	L'interprétation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	210
27.4	Les seuils législatifs pour déclarer un état d'urgence	213
27.5	Le critère des « motifs raisonnables de croire »	218
27.6	Les considérations économiques	221
28.	L'évaluation de la décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	222
28.1	Les motifs subjectifs	222
28.2	Un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, qui met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens	223
28.3	Des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique	227
28.4	Une situation de crise dont la proportion ou la nature est telle qu'elle échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces	236
28.5	Était-il possible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada et fallait-il prendre des mesures temporaires spéciales?	237



Table des matières (suite)

28.6	La consultation des provinces	240
28.7	Conclusion sur l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	243
29.	Les mesures étaient-elles appropriées et efficaces?	244
29.1	Le mandat de la Commission	244
29.2	Le cadre législatif	246
29.3	L'approche suivie dans mon évaluation	251
29.4	L'effet dissuasif des mesures	252
29.5	L'interdiction des assemblées publiques	255
29.6	L'interdiction de se rendre à une assemblée publique ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée	258
29.7	L'interdiction d'amener des mineurs à une assemblée publique interdite	260
29.8	La désignation de lieux protégés	261
29.9	L'obligation de rendre des services essentiels	262
29.10	Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces	263
29.11	Les mesures à la frontière	264
29.12	L'interdiction d'apporter un soutien matériel	265
29.13	Le gel des avoirs	266
29.14	Les déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	274
30.	Conclusion	276
	Liste consolidée des recommandations	280
1.	Le maintien de l'ordre	280
2.	La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale	290



Table des matières (suite)

3.	Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques	291
4.	<i>La Loi sur les mesures d'urgence</i>	291
5.	Les autres domaines d'étude à approfondir	295
6.	Suivi et reddition de comptes	296
	Acronymes, sigles et abréviations	298



Sommaire

1. Introduction

La *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale a été promulguée en 1988, mais n'a pas été invoquée en plus de 30 ans. À bien des égards, ce non-usage est un signe de succès. Lorsque surviennent des urgences, ce qui est inévitable, les gouvernements doivent pouvoir réagir avec rapidité et efficacité. Heureusement, les gouvernements sont normalement en mesure de faire face aux urgences sans avoir à s'appuyer sur une loi comme la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui confère des pouvoirs que nous ne jugerions pas appropriés en temps normal.

La *Loi sur les mesures d'urgence* était restée inutilisée jusqu'au 14 février 2022. Puis, pour la première fois, le gouvernement fédéral a déclaré un état d'urgence. Cette mesure a été prise en réponse à une série de manifestations qui ont eu lieu dans l'ensemble du pays et qui étaient en partie une réaction aux années de mesures sanitaires adoptées pour faire face à la pandémie de COVID-19. Le « Convoi de la liberté », groupe informellement structuré, était au cœur de ces manifestations. Il a traversé le pays à destination d'Ottawa (Ontario) et s'y est enraciné pendant trois semaines, en exigeant des modifications radicales aux politiques du gouvernement.

Il ne fait guère de doute que la pandémie de COVID-19 et les réponses des différents ordres de gouvernement ont joué un rôle important dans l'émergence du mouvement du Convoi de la liberté. Alors qu'une partie de la population canadienne a accueilli favorablement les mesures de santé publique imposées par les gouvernements, une autre estimait qu'elles n'étaient pas assez strictes. D'autres gens encore pensaient que les gouvernements avaient outrepassé leur autorité légitime et avaient restreint

les droits de manière abusive. Il n'est pas surprenant que plusieurs personnes appartenant au dernier groupe se soient engagées dans une série de manifestations pour dénoncer ce qu'elles considéraient comme des mesures injustes. Dans le cas du Convoi de la liberté, les règles relatives aux déplacements transfrontaliers étaient la cause immédiate des manifestations. Les camionneurs commerciaux qui, tout au long de la pandémie, ont accompli un travail essentiel dans des circonstances difficiles, avaient pu franchir la frontière canado-américaine avec plus de facilité comparativement à d'autres voyageurs. Cependant, au début de 2022, les autorités canadiennes et américaines ont imposé la vaccination contre la COVID-19 aux camionneurs traversant la frontière. Ces nouvelles règles menaçaient le gagne-pain des camionneurs transfrontaliers qui avaient choisi de ne pas se faire vacciner.

Grâce aux médias sociaux et à leurs réseaux de contacts, des individus dans le secteur du camionnage et d'autres personnes ralliées à leur cause ont cherché à mobiliser une série de convois de camions à destination d'Ottawa pour protester contre ces règles. Les résultats ont dépassé toutes les attentes des organisateurs. Des convois longs de plusieurs kilomètres se sont dirigés vers Ottawa. Des milliers de sympathisants se sont postés en bordure de route pour les encourager. Des millions de dollars ont été donnés pour soutenir leur cause. À leur arrivée à Ottawa, les convois ont paralysé le centre-ville. Les rues étaient encombrées de camions, les parcs se sont transformés en campements et les trottoirs étaient remplis de manifestants. Les manifestants se sont enracinés, et certains ont affirmé qu'ils resteraient tant que toutes les obligations liées à la COVID-19 ne seraient pas levées.

Ottawa n'était pas le seul site de manifestations importantes. À Windsor (Ontario), des manifestants ont bloqué le pont Ambassador, poste frontalier par où transitent le plus d'échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. À Coutts (Alberta), un autre poste frontalier a été bloqué jusqu'à ce qu'une intervention de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) découvre une cache d'armes à feu et un complot présumé visant à assassiner des policiers. Dans des dizaines d'autres collectivités à travers

le pays, des manifestations, grandes et petites, ont eu lieu, inspirées en partie par le Convoi de la liberté.

Le 14 février, on observait déjà certains signes d'amélioration, mais des incertitudes importantes subsistaient. Des responsables au sein du gouvernement fédéral se livraient à d'intenses délibérations sur les mesures à prendre pour mettre fin aux manifestations, sécuriser les frontières et protéger l'intérêt national. Les outils juridiques existants étaient jugés insuffisants et on estimait que les administrations provinciales et municipales ne disposaient pas des plans ou des pouvoirs nécessaires pour mettre fin aux manifestations. Le Cabinet a conclu qu'il ne restait qu'une seule option, soit l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Certains manifestants ont quitté Ottawa par choix après l'invocation de la Loi. D'autres sont restés et ont été forcés de partir par les policiers. Les autres manifestations que les responsables du gouvernement craignaient de voir éclater n'ont pas eu lieu ou n'ont pas été aussi perturbatrices que les manifestations d'Ottawa. Le 23 février, un peu plus d'une semaine après la déclaration de l'état d'urgence, le gouvernement en a annoncé la fin.

2. La Commission sur l'état d'urgence

La *Loi sur les mesures d'urgence* confère des pouvoirs extraordinaires, mais elle les encadre par une série de mécanismes de reddition de comptes. L'un des mécanismes les plus importants est l'obligation faite au gouvernement, lorsque la Loi est invoquée, de tenir une enquête à la fin de l'urgence. Les commissions d'enquête sont des organismes indépendants nommés par le gouvernement avec pour mission d'enquêter sur une question d'importance publique. Elles remplissent deux fonctions importantes : elles tirent des conclusions de fait et elles formulent des recommandations pour l'avenir. Lorsque des événements imprévus, perturbateurs ou autrement marquants se produisent et ont une incidence sur la vie des Canadiens, le public a le droit de savoir ce qui s'est produit et pourquoi, et de tirer des leçons de ces expériences.

Le 25 avril 2022, la gouverneure en conseil m'a nommé pour mener l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022. J'ai reçu deux mandats différents à remplir. Le premier se trouvait dans la *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même, laquelle exige que l'enquête examine « les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Ce mandat du Parlement est un mandat de reddition de comptes envers le public. Le public a le droit de savoir pourquoi le gouvernement a proclamé une urgence, et si les mesures qu'il a prises étaient appropriées. Mon deuxième mandat figure dans le décret de ma nomination. En plus d'examiner les circonstances qui ont mené à la proclamation de l'état d'urgence, ce décret me charge d'examiner ce qui suit :

- l'évolution, les objectifs, les dirigeants et l'organisation du mouvement des convois et des manifestations aux frontières, ainsi que leurs participants;
- les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement;
- les effets, le rôle et les sources de mésinformation et de désinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux;
- les effets économiques et autres des blocages;
- les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence.

La Commission était chargée d'examiner ces questions « dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face ». Autrement dit, bien que ces sujets soient importants et dignes d'attention, c'est le mandat que le Parlement m'a confié qui a guidé les travaux de la Commission.

La conduite de cette enquête a présenté plusieurs défis. De loin le plus grand auquel j'ai été confronté était le temps. La *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même fixe

le délai dans lequel la Commission doit faire déposer son rapport au Parlement. À partir du jour où j'ai été nommé commissaire, je n'ai eu que 300 jours pour préparer ce rapport. Pour mettre ce chiffre en contexte, la commission d'enquête sur l'affaire Air India a eu un peu plus de quatre ans pour terminer son travail. Par conséquent, cette Commission a dû travailler à un rythme accéléré. Au cours de nos audiences publiques, qui ont duré 31 jours, j'ai entendu 76 témoins et reçu plus de 8 900 pièces en preuve. Immédiatement après, j'ai tenu une semaine supplémentaire d'audiences sur les politiques, au cours desquelles 50 experts ont témoigné.

Je suis fier des audiences que la Commission a tenues. Elles ont permis d'obtenir un niveau de compréhension et de transparence du processus décisionnel du gouvernement qui est rare. Le public a entendu le témoignage de manifestants; de policiers; de fonctionnaires municipaux, provinciaux et fédéraux; et de dirigeants politiques de différents gouvernements. Huit ministres, dont le premier ministre, ont été soumis à plusieurs heures d'interrogatoire et de contre-interrogatoire lors d'audiences publiques.

De plus, la Commission a eu accès à des dossiers gouvernementaux à un niveau rarement vu lors d'enquêtes publiques. Les avocats de la Commission avaient accès à des renseignements classifiés qui n'auraient normalement pas été accessibles à quiconque en dehors du gouvernement. Plus important encore, par suite d'efforts considérables déployés par la Commission, le gouvernement a accepté de renoncer à la confidentialité du Cabinet à l'égard des différents éléments qui lui ont été présentés lorsqu'il a délibéré sur la pertinence d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sur les 371 enquêtes fédérales qui ont eu lieu depuis la Confédération, c'est seulement la quatrième fois qu'une telle autorisation a été accordée.

Le présent rapport est un autre moyen par lequel la Commission cherche à assurer la reddition de comptes de nos institutions et à maintenir la confiance à leur égard. Dans ces pages, je tente de faire la synthèse des centaines d'heures de témoignages que j'ai entendus et des milliers de pages de preuve que j'ai examinées pour en arriver

à un seul récit des événements de janvier et février 2022. J'espère que ce rapport répondra au besoin de toutes les personnes qui souhaitent mieux comprendre les circonstances qui ont mené à la toute première invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

3. Les situations d'urgence et le droit

Avant de passer aux éléments de preuve recueillis par la Commission, il me semble important de clarifier le cadre juridique qui régit la manière dont les gouvernements répondent aux situations d'urgence.

3.1 La compétence en situation d'urgence

Le Canada est une fédération, ce qui signifie que les pouvoirs sont répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il revient principalement aux provinces de répondre aux situations d'urgence. Ce sont les provinces qui ont compétence en ce qui concerne la propriété et les droits civils et, en général, les questions de nature locale. En exerçant ces pouvoirs, les provinces et les municipalités jouent un rôle de premier plan face aux situations d'urgence qui se produisent à l'échelle locale ou régionale. Même dans les situations d'urgence qui se produisent à l'échelle nationale ou internationale, les provinces peuvent prendre une part active dans les réponses qui sont apportées.

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral détient un pouvoir résiduel de légiférer et d'exercer des pouvoirs temporaires en cas de crise nationale. Lorsqu'il agit en vertu de ce pouvoir, le Parlement a temporairement entière compétence pour légiférer relativement à toutes les questions concernant la situation de crise nationale, y compris celles qui relèvent normalement exclusivement de la compétence provinciale.

Au Canada, tous les ordres de gouvernement sont dotés de lois qui ont pour objet de donner un cadre juridique aux réponses apportées en cas d'urgence publique. Au palier fédéral, le Canada a deux lois principales qui concernent la gestion des urgences : la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la gestion des urgences*. La *Loi sur la gestion des urgences* énonce les rôles et responsabilités du palier fédéral en ce qui concerne la prévention, la préparation, les interventions et le rétablissement relativement aux situations d'urgence. La *Loi sur les mesures d'urgence*, qui fait l'objet de la présente enquête, régit la manière dont le gouvernement fédéral peut invoquer des pouvoirs extraordinaires pour répondre à des urgences, ainsi que la manière dont ce pouvoir est limité, supervisé et, en fin de compte, examiné.

Chaque province et territoire a également des lois relatives à la gestion des urgences qui régissent les interventions et précisent les pouvoirs et responsabilités des administrations locales en ce qui a trait aux situations d'urgence. De plus, les gouvernements autochtones mettent en œuvre des mesures d'urgence en exerçant une série de compétences, y compris des droits reconnus par les traités et des pouvoirs délégués.

Quand un événement est la cause de troubles graves ou généralisés, plusieurs ordres de gouvernement peuvent déclarer une situation d'urgence et exercer leur compétence afin de gérer l'événement simultanément. C'est ce qui s'est passé avec la déclaration de l'état d'urgence du 14 février 2022. En plus de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement fédéral, la Ville d'Ottawa a déclaré une situation d'urgence le 6 février 2022 et la province de l'Ontario a déclaré une situation d'urgence le 11 février 2022. La Ville de Windsor a déclaré une situation d'urgence le 14 février 2022.

3.2 La *Loi sur les mesures de guerre*

Avant l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement fédéral répondait à certaines urgences en utilisant la *Loi sur les mesures de guerre* (LMG). Comme son

nom le laisse entendre, la *LMG* se concentrait sur un ensemble restreint de situations d'urgence, c'est-à-dire la guerre, l'invasion et l'insurrection réelle ou soupçonnée. Lorsque le Canada a déclaré la guerre à l'Allemagne en 1914, le Parlement a adopté la *LMG* afin de permettre aux gouvernements en temps de guerre de promulguer de nouvelles lois sans avoir à obtenir l'approbation du Parlement. En vertu de la *LMG*, lorsque le gouverneur en conseil (c'est-à-dire le Cabinet fédéral) décidait que des mesures d'urgence étaient nécessaires, il pouvait proclamer une situation d'urgence. Quand cela était fait, le Cabinet pouvait promulguer des lois sans se soumettre au processus ordinaire à la Chambre des communes et au Sénat. Le pouvoir conféré au Cabinet était soumis à peu ou pas de contrôle.

La *LMG* a été utilisée pendant les deux guerres mondiales, ainsi que pendant la crise d'octobre de 1970. Parmi les mesures adoptées dans le cadre de la *LMG* figurent l'internement des Canadiens d'origine japonaise et l'arrestation sans mandat de membres soupçonnés du Front de libération du Québec. Il n'est donc pas surprenant que ce type de mesures ait été vertement critiqué.

3.3 De la *Loi sur les mesures de guerre* à la *Loi sur les mesures d'urgence*

En 1987, le gouvernement fédéral a déposé un projet de loi visant à abroger la *LMG* pour la remplacer par un nouveau cadre de gestion des situations de crise nationale. Quand le projet de la *Loi sur les mesures d'urgence* a été déposé au Parlement, le ministre de la Défense affirmait qu'il s'agissait d'éviter les violations des libertés civiles. Cependant, le projet de réforme était bien plus vaste. La *Loi sur les mesures d'urgence* ne visait pas seulement à ajouter des garanties pour empêcher la répétition des abus antérieurs qui s'étaient produits en vertu de la *LMG*. Elle cherchait à mettre en place un tout autre cadre pour la gestion des situations de crise nationale, un cadre tenant compte d'une série de préoccupations.

La *Loi sur les mesures d'urgence* compte quatre parties principales. Premièrement, elle établit les types de situations où le Cabinet fédéral peut déclarer une situation d'urgence. Deuxièmement, elle explique comment les proclamations de situation d'urgence commencent et comment elles se terminent. Troisièmement, elle énonce les types de pouvoirs que le Cabinet fédéral peut exercer pendant qu'une proclamation de situation d'urgence est en vigueur. Enfin, elle établit une série de mécanismes de supervision et d'examen relatifs à l'utilisation par le Cabinet des pouvoirs qui lui sont conférés pendant une situation d'urgence.

La *Loi sur les mesures d'urgence* permet au gouvernement fédéral d'intervenir dans quatre types distincts de situations d'urgence : 1) les sinistres tels que les catastrophes naturelles et les pandémies; 2) l'état d'urgence qui découle de menaces contre la sécurité du Canada; 3) l'état de crise internationale, par exemple, des actes d'intimidation ou de coercition par d'autres pays; 4) l'état de guerre. Cette enquête porte sur l'état d'urgence.

Chacun de ces quatre types de situations d'urgence a sa propre définition, mais ils ont tous en commun un élément : l'existence d'une « crise nationale ». Une crise nationale est une situation urgente et critique de nature temporaire qu'aucune autre loi du Canada ne permet de régler efficacement et qui : 1) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces; ou 2) menace gravement la capacité du gouvernement de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.

Pour constituer un état d'urgence, une situation doit découler de « menaces envers la sécurité du Canada » qui sont « d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)* définit les menaces envers la sécurité du Canada comme l'une des quatre activités suivantes : l'espionnage ou le sabotage visant le Canada; les activités clandestines influencées par l'étranger; les activités comportant la menace ou le recours à des actes de violence grave en vue d'atteindre un objectif

politique, religieux ou idéologique; et les activités visant à renverser le système de gouvernement du Canada.

La *Loi sur les mesures d'urgence* peut être invoquée lorsque le gouvernement a des motifs raisonnables de croire que les conditions d'un des quatre types de situations d'urgence sont réunies. Cependant, en raison des préoccupations relatives au fédéralisme, le gouvernement fédéral doit normalement consulter les provinces touchées avant de faire une telle déclaration. L'obligation de consulter n'impose pas au Cabinet d'obtenir l'accord des provinces, sauf lorsque l'urgence ne concerne qu'une seule province. La *Loi sur les mesures d'urgence* n'oblige pas à consulter d'autres formes de gouvernement, comme les gouvernements autochtones, les territoires ou les municipalités.

Une fois qu'une urgence est proclamée, le Cabinet fédéral est habilité à prendre différents types de décrets et de règlements qui ont force de loi. Les pouvoirs conférés au Cabinet varient en fonction de chaque type de situation d'urgence. Il existe également des limites au pouvoir du Cabinet de prendre des décrets et des règlements : ceux-ci doivent être conformes à la *Charte des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*, ne peuvent pas modifier la *Loi sur les mesures d'urgence* elle-même, et ne peuvent pas prévoir la détention, l'emprisonnement ou l'internement de citoyens canadiens ou de résidents permanents qui serait fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, ou les déficiences mentales ou physiques.

La *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit une surveillance législative et judiciaire du gouvernement. La Chambre des communes et le Sénat doivent chacun voter dans un délai déterminé pour confirmer une déclaration d'urgence, sinon l'urgence prend fin. De plus, toutes les formes d'urgence prennent fin automatiquement après une période déterminée, à moins qu'elles ne soient prolongées par le Cabinet, ce qui nécessite également l'approbation du Parlement. La Chambre des communes ou le Sénat peuvent mettre fin à une urgence à n'importe quel moment.

Le Parlement examine également l'exercice par le Cabinet des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le Sénat ou la Chambre des communes peut examiner une motion demandant l'abrogation ou la modification d'un décret ou d'un règlement pris en vertu de la Loi. Si les deux chambres du Parlement adoptent une telle motion, le décret est modifié ou abrogé en conséquence. Le Parlement procède à une vérification supplémentaire par l'intermédiaire d'un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat afin d'examiner l'exercice des fonctions du Cabinet en vertu d'une déclaration d'urgence.

Une déclaration d'urgence et l'exercice des pouvoirs d'urgence en vertu de la Loi peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour des motifs liés au droit constitutionnel et au droit administratif. Lorsque le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence en février 2022, de nombreuses demandes de contrôle judiciaire ont été déposées devant la Cour fédérale pour contester la déclaration elle-même et les mesures prises par le gouvernement. Au moment de la rédaction de ce rapport, la Cour fédérale n'avait pas encore tranché ces demandes.

Enfin, comme je l'ai déjà mentionné, dès qu'une situation d'urgence prend fin, le gouvernement doit déclencher une enquête.

4. Le droit de manifester et ses limites

La possibilité de manifester est un droit précieux. Il permet d'influer sur les règles que nous choisissons pour nous gouverner et, ainsi, d'enrichir la vie sociale et politique. Les manifestations entraînent parfois des troubles de l'ordre public. En effet, elles peuvent être un mode d'expression efficace précisément parce qu'elles sont agressives ou perturbatrices. Cependant, comme tous les droits constitutionnels, la liberté d'expression peut être restreinte dans certaines circonstances. Ce dernier point semble souvent oublié dans les discussions sur les libertés fondamentales. Pendant les audiences, j'ai entendu le témoignage de plusieurs manifestants qui ont affirmé que leurs activités étaient légales parce qu'ils participaient à des manifestations et

qu'ils exerçaient donc leurs droits garantis par la *Charte*. Ce point de vue, quoique compréhensible, est erroné. La *Charte* offre de solides garanties qui protègent les manifestations. Toutefois, au Canada, le droit de manifester est, comme tous les droits, assujéti à des limites raisonnables.

4.1 Les protections constitutionnelles du droit de manifester

Le droit de manifester est protégé par la *Charte des droits et libertés* principalement par trois dispositions : la liberté d'expression, en vertu de l'alinéa 2b); la liberté de réunion pacifique, en vertu de l'alinéa 2c); et la liberté d'association, en vertu de l'alinéa 2d).

L'expression est inhérente à l'idée même de manifester, car les manifestations visent, par définition, à exprimer des griefs, des désaccords ou une résistance. La liberté d'expression garantie à l'alinéa 2b) protège le droit d'une personne de communiquer un message, en autant que la méthode et le lieu de cette expression soient compatibles avec les valeurs que sont la liberté, la démocratie et l'épanouissement personnel. Bien que la violence et les menaces de violence ne sont pas protégées, la liberté d'expression est par ailleurs très large. L'expression peut prendre une variété infinie de formes, y compris les mots écrits et parlés, les arts et la gestuelle. Elle est protégée indépendamment du message que l'on cherche à transmettre.

En tant qu'exercice collectif de l'activité expressive individuelle, la liberté de réunion pacifique intègre et promeut bon nombre des mêmes valeurs que la liberté d'expression. Une réunion ou un rassemblement public peut envoyer un message de protestation ou de contestation, ce qui oblige la collectivité à prêter attention aux griefs et à participer à leur règlement. Les rassemblements publics peuvent permettre à des communautés défavorisées de former une entité collective pour faire entendre leur voix.

Seules les assemblées « pacifiques » sont protégées par l'alinéa 2c) de la *Charte*. Pour ce qui est de la définition, « pacifique » pourrait tout simplement signifier « sans

violence», mais le terme pourrait aussi signifier quelque chose de plus proche de « paisible » ou de « calme ». Une réunion violente serait évidemment exclue du champ de l'alinéa 2c). La question plus difficile est de trancher si une réunion devrait perdre sa protection constitutionnelle à cause de sa nature perturbatrice ou illégale, mais non violente. À mon avis, il peut être raisonnable de protéger les réunions qui produisent un élément de perturbation. Beaucoup de manifestations sont perturbatrices, et il se peut que cette perturbation soit essentielle à leur efficacité. C'est particulièrement vrai pour les groupes et les communautés qui sont par ailleurs marginalisés sur le plan politique. Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les réunions non violentes sont garanties constitutionnellement, quel que soit leur effet perturbateur. Dans certains cas, la distinction entre les comportements perturbateurs et « non pacifiques » peut sembler floue. Qu'en est-il, par exemple, des rassemblements caractérisés par des comportements gravement préjudiciables, mais non violents? Un tel rassemblement serait-il tout de même « pacifique »? Ce sont des questions auxquelles il est difficile de répondre lorsqu'elles se posent dans un contexte théorique. L'essentiel à retenir, c'est qu'un rassemblement n'est pas exclu de la portée de l'alinéa 2c) au seul motif qu'il est perturbateur.

L'alinéa 2d) de la *Charte* garantit la liberté d'association. Cette garantie est fondée sur l'autonomisation de ceux qui se joignent à d'autres pour se faire entendre et exercer un pouvoir. Comme la liberté de réunion pacifique, la liberté d'association est un droit collectif qui protège trois catégories d'activités : 1) le droit de se joindre à d'autres pour former des associations; 2) le droit de se joindre à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; 3) le droit de se joindre à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités. L'activité associative violente n'est pas protégée par l'alinéa 2d).

4.2 Les limites des libertés fondamentales

En substance, la plupart des formes de manifestation bénéficient de la protection de la *Charte*. Toutefois, tous les droits protégés par la *Charte* sont assujettis à des limites

raisonnables dont il peut être démontré qu'elles sont justifiées dans une société libre et démocratique. Autrement dit, aucun droit n'est absolu. Dans certains cas, un gouvernement peut adopter des lois ou prendre des mesures qui limitent un droit garanti par la *Charte* afin de servir un autre objectif important. Il revient aux tribunaux de déterminer si une limite imposée à un droit garanti par la *Charte* constitue une « limite raisonnable », ce qu'ils font en appliquant le « critère de l'arrêt *Oakes* ».

Le critère de l'arrêt *Oakes* comprend quatre éléments principaux. Le premier élément est d'établir si l'objectif de la loi qui restreint le droit est suffisamment réel et urgent pour justifier la restriction d'un droit ou d'une liberté fondamentale. Les deuxième et troisième étapes consistent à évaluer les façons dont le gouvernement a choisi d'atteindre son objectif : la restriction sert-elle rationnellement l'objectif de la loi et, dans l'affirmative, la loi restreint-elle plus le droit qu'il n'est nécessaire pour atteindre cet objectif? Le dernier élément du critère de l'arrêt *Oakes* vise à établir si l'avantage conféré par la mesure restrictive est proportionnel à l'atteinte à la liberté.

Les gouvernements ont essayé de nombreuses façons de restreindre le droit de manifester. Mentionnons, par exemple, le fait de confiner des manifestations à des espaces désignés ou à des « zones de libre expression », d'obliger les organisateurs de manifestations à avertir la police ou à obtenir son approbation, et de créer des zones bulles ou tampons autour de certains lieux tels que les cliniques d'avortement. Malgré des différences dans les méthodes, dans chacun de ces exemples, les tribunaux ont confirmé que les mesures gouvernementales imposaient, dans des cas particuliers, une limite raisonnable à la liberté d'expression. Cela ne signifie pas que de telles restrictions seront toujours justifiées. Le contexte est important lorsqu'il s'agit de déterminer si les limites imposées à un droit protégé par la *Charte* peuvent être justifiées de manière démontrable. Dans des circonstances différentes, les tribunaux pourraient statuer que la même conduite du gouvernement limitait de manière déraisonnable – et, par conséquent, inconstitutionnelle – la liberté d'expression. Les restrictions à la liberté d'expression doivent toujours être évaluées à la lumière des faits qui leur sont propres.

5. Le maintien de l'ordre lors de manifestations publiques

Parfois, les témoins aux audiences ont vu dans l'absence d'arrestations ou de mesures coercitives de la police une indication que les manifestants agissaient légalement. Ce n'est pas nécessairement le cas. Les manifestations sont gérées par un ensemble complexe de lois écrites et non écrites. Lorsque la police répond à des manifestations, elle dispose d'un large pouvoir discrétionnaire quant à la manière d'utiliser les différents pouvoirs à sa disposition. Dans certains cas, les manifestants travaillent en collaboration avec la police pour gérer le parcours des défilés et les lieux de manifestation. Il arrive même que la police participe à la planification de certains aspects d'événements publics avec les organisateurs des manifestations. D'autres fois, la police intervient de manière réactive. Pendant les manifestations elles-mêmes, la police peut jouer différents rôles, y compris celui de gestionnaire de la circulation, de négociateur et de professionnel des relations publiques, ainsi que de garde de sécurité des manifestants, de leurs cibles et de la population en général. La police peut aussi intervenir pour restreindre les manifestations ou même pour les faire cesser.

Même lorsque la police utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par le droit pénal, elle conserve un large pouvoir discrétionnaire dans sa manière d'agir. Les manifestations très perturbatrices donnent rarement lieu à des arrestations massives au Canada. Cela tient dans une large mesure au fait que la police dispose d'un important pouvoir décisionnel quant à l'utilisation de ces pouvoirs, y compris la décision de ne pas porter des accusations lorsqu'elle constate un comportement criminel.

Même lorsque des arrestations ou des opérations tactiques sont justifiées d'un point de vue légal, la police choisira souvent d'employer des stratégies différentes, y compris le recours à des équipes de liaison policière (ELP) pour négocier avec les manifestants. Il existe plusieurs raisons pour lesquelles la police peut choisir la négociation plutôt que les mesures coercitives. En parlant avec les manifestants,

les équipes de liaison essaient de maintenir ouvertes les lignes de communication et de nouer une relation de confiance. Quand la police comprend les objectifs des manifestants, elle peut être en mesure de faciliter un environnement sécuritaire et légal dans lequel les manifestants peuvent exercer leur liberté d'expression et de réunion. Par l'éducation, la police peut réduire ou éliminer les comportements illicites. Dans certains cas, elle peut faciliter la fin de la manifestation ou réduire l'espace qu'elle occupe. La police peut également décider de ne pas porter des accusations ou d'arrêter les manifestants parce qu'il n'est pas sécuritaire de le faire.

Les choix que fait la police pour gérer une manifestation peuvent différer des choix que préféreraient les élus. Alors que les gouvernements décident de questions importantes en matière de maintien de l'ordre, ils n'exercent pas de contrôle absolu sur la police. Si un gouvernement exerce trop de contrôle sur la police, le risque est que la loi ne sera pas appliquée de manière impartiale. À l'inverse, si un gouvernement exerce trop peu de contrôle sur la police, le risque est que la police deviendra autonome. Par conséquent, la police doit rendre des comptes aux institutions démocratiques, tout en prenant de nombreuses décisions indépendamment du gouvernement. On parle souvent, à propos de cette latitude, d'« indépendance opérationnelle ». Les contours de l'indépendance opérationnelle demeurent une source de débat. À ce stade, j'estime qu'il suffit de souligner que les décisions fondamentales en matière d'application de la loi, comme la décision d'ouvrir une enquête, de porter des accusations ou d'arrêter quelqu'un ou pas, appartiennent à la police.

Le pouvoir discrétionnaire dont jouit la police dans la gestion des troubles de l'ordre public a des retombées du haut commandement aux agents individuels. La Commission a entendu des témoignages au sujet de différents modèles d'intervention employés par différentes forces policières. En général, le haut commandement donne des directives au sujet d'une opération, y compris en ce qui concerne son objet, ses limites, ses conditions et la conclusion attendue. Les commandants des interventions prennent des décisions sur la manière d'atteindre ces objectifs. Sur le terrain, chaque agent jouit aussi d'une certaine latitude dans l'exercice de ses fonctions.

Les agents de police ne sont pas les seuls acteurs dotés de pouvoirs pour empêcher des manifestations, les gérer ou y mettre fin. Les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent demander l'aide des forces armées lorsque la police ne peut pas gérer des troubles par elle-même. Il est important de dire très clairement que le recours à des soldats pour l'application de lois civiles est une mesure extrême qui ne devrait jamais être prise à la légère. Les soldats ne sont généralement pas formés au maintien de l'ordre; ils sont entraînés pour tuer. L'utilisation d'une telle force pour contrôler des troubles internes sera toujours une question grave.

Les gouvernements comme les particuliers peuvent solliciter l'aide des tribunaux pour gérer des manifestations en demandant des injonctions. Une injonction est une ordonnance de tribunal qui impose à une personne ou à un groupe de ne pas faire ou de cesser de faire les choses énumérées dans l'ordonnance. Lorsque les manifestants ne respectent pas les termes d'une injonction, la police peut les arrêter pour outrage au tribunal de nature criminelle.

Il est donc trop simpliste de dire que les manifestations sont gérées par la police qui arrête les individus qui enfreignent la loi. Les troubles de l'ordre public à grande échelle, y compris les grandes manifestations, sont des événements dynamiques et complexes qui peuvent être gérés par divers moyens et par diverses entités.

6. Les origines du mouvement du Convoi de la liberté

Il est difficile de comprendre les origines du mouvement du Convoi de la liberté. À première vue, les causes des manifestations sont les mesures de santé publique prises au début de l'année 2022, qui ont eu une incidence négative sur les camionneurs non vaccinés. Cependant, les racines de ces manifestations sont bien plus profondes. Les manifestations contre les mesures de santé publique qui ont émergé pendant la pandémie de COVID-19 ne sont pas apparues en vase clos. Les préoccupations particulières des manifestants relativement aux règles concernant la COVID-19 avaient comme toile de fond des griefs plus généraux au sujet du gouvernement

fédéral et de l'état de la société canadienne. Pour comprendre le phénomène du Convoi de la liberté, il faut comprendre cette dynamique.

6.1 La montée du populisme canadien

Les années 2010 ont vu l'émergence d'une nouvelle vague de sentiment populiste dans de nombreuses régions du monde, y compris au Canada. Ces sentiments se caractérisent par l'idée que les élites politiques et sociales gouvernent uniquement pour leur bénéfice, au détriment des simples citoyens. Aucune raison isolée ne permet d'expliquer pourquoi les cadres de pensée populistes sont devenus plus répandus au Canada au cours de la dernière décennie. Il est évident qu'au moins trois grandes tendances aident à décrire l'émergence de ce sentiment : la marginalisation économique, l'anxiété sociale et la méfiance envers les institutions politiques.

La marginalisation économique a contribué à la montée du sentiment populiste dans le monde entier. Bien des gens pensent que la crise économique de 2008 est le produit d'un système financier truqué en faveur d'une petite élite économique. Lorsque ce système s'est effondré sous son propre poids, les élites politiques ont renfloué les riches tandis que les gens ordinaires ont perdu leur emploi, leur pension et leur maison. Au Canada, des événements survenus en 2015 ont aggravé les griefs économiques, surtout dans l'Ouest. La chute des prix du pétrole a représenté un défi économique de taille pour les travailleurs du secteur pétrolier et gazier, alors qu'entraient en vigueur de nouvelles politiques environnementales du gouvernement fédéral, considérées comme hostiles aux industries des ressources naturelles. Beaucoup ont estimé que le gouvernement fédéral contribuait activement aux difficultés économiques de l'Ouest canadien.

Les angoisses sociales accompagnent souvent ces types d'angoisses économiques. Alors qu'au cours de la dernière décennie, le Canada s'est ouvert à la mondialisation et à l'inclusion, des données de sondage révèlent qu'un segment important de la population est sceptique face à ces tendances. Une minorité importante de la

population canadienne a une vision de plus en plus rigide sur qui est « nous » et qui est « eux », et s'inquiète de plus en plus du fait qu'« eux » représentent un défi pour les valeurs fondamentales et l'identité du « nous ».

Les années 2010 ont aussi été marquées par une érosion dramatique de la confiance de certaines personnes envers les institutions publiques. Le plus troublant est peut-être la baisse de confiance envers la politique électorale. Lorsque des gens remettent en question la légitimité même du système politique existant, il y a une raison concrète pour canaliser leurs doléances par d'autres moyens que la politique électorale conventionnelle.

Tous ces éléments dynamiques qui contribuent à définir les tendances populistes ont pu être observés pendant le Convoi de la liberté. Les mesures contre la COVID-19, par exemple, étaient perçues par certaines personnes comme des règles, imposées par une élite politique, qui infligeaient de terribles préjudices économiques aux travailleurs. Le manque de confiance dans les institutions publiques comme les autorités de santé publique a conduit bien des gens à remettre en question l'utilité de ces mesures. Le discours politique est devenu de plus en plus hostile. Les politiciens et les responsables de la santé publique qui imposaient ces règles ne devaient pas simplement être critiqués; pour certains opposants véhéments, ils représentaient des ennemis à emprisonner, ou pire encore.

L'émergence de la pandémie de COVID-19 n'a pas créé ces tendances, mais elle a fourni une situation où elles ont pu se manifester plus nettement.

6.2 Les médias sociaux, les mouvements sociaux et la problématique de la désinformation et de la désinformation

Le rôle essentiel qu'ont joué les médias sociaux dans le façonnement du Convoi de la liberté est une chose qui m'est apparue clairement dans la preuve qui m'a été présentée au cours de l'enquête. Les plateformes de médias sociaux ont été les outils par lesquels les organisateurs se sont rencontrés, ont coordonné leurs efforts

et ont établi des liens avec les participants. Mais ces plateformes ne permettent pas seulement aux mouvements sociaux de s'organiser à un rythme et à une échelle auparavant inimaginables; les médias sociaux permettent également aux discours haineux, à la propagande, aux théories du complot et aux mensonges de se répandre plus largement, plus vite et à moindre coût que jamais auparavant. C'était là également une dynamique importante avant et pendant les manifestations du Convoi de la liberté. De fausses croyances selon lesquelles les vaccins contre la COVID-19 manipulent l'ADN, des flux de médias sociaux regorgeant de contenus homophobes ou racistes, ainsi que des comptes rendus inexacts d'événements importants, ont tous fait l'objet de témoignages devant moi.

Les témoignages de nombreux organisateurs et participants du convoi ont démontré une gamme de points de vue que je n'ai aucune difficulté à décrire comme fondés sur la désinformation. Certains points de vue étaient carrément conspirationnistes. James Bauder, un organisateur de la manifestation, a témoigné que les vaccins à ARNm modifient les gènes des gens et qu'une déclaration internationale sur les principes éthiques de la recherche médicale impliquant les sujets humains autorise le Sénat du Canada à outrepasser le droit national dans certaines circonstances. Patrick King, un autre organisateur de la manifestation, a témoigné de sa conviction apparente que le gouvernement du Canada avait « mis en œuvre » la présence de soldats chinois au Canada.

Le rôle qu'ont joué la désinformation et la désinformation dans les manifestations est complexe. Dans un rapport d'expert préparé pour la Commission, le professeur Ahmed Al-Rawi a procédé à un examen approfondi des messages publiés sur les médias sociaux pendant les manifestations. Son analyse a démontré une grande variabilité dans la façon dont les différentes plateformes de médias sociaux ont été utilisées. Facebook et Instagram étaient des plateformes largement en faveur du convoi, tandis que Twitter accueillait de nombreux opposants aux manifestations. La désinformation sur les plateformes « grand public » était limitée, mais elle était

répandue sur les plateformes alternatives comme Telegram. On ne saurait affirmer que tous les médias sociaux ont joué le même rôle relativement aux manifestations.

Les preuves fournies par le gouvernement du Canada indiquent qu'il n'y avait aucune raison de croire que le Convoi de la liberté était le produit d'une campagne de désinformation étrangère. Voici un fait qui est important, mais qui risque de simplifier à l'excès le rôle joué par la désinformation. Pendant la pandémie de COVID-19, des acteurs étatiques étrangers ont connu un succès important en diffusant de fausses informations sur la COVID-19, les mesures de santé publique et les vaccins, semant ainsi la méfiance à l'égard des gouvernements démocratiques. Comme l'a déclaré la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères, Cindy Termorshuizen, [TRADUCTION] « certains analystes ont suggéré qu'il n'était pas vraiment nécessaire que les acteurs étatiques étrangers s'engagent de manière significative dans l'environnement d'information du convoi, car il y avait déjà un tel niveau de désinformation autour de celui-ci¹ ».

6.3 Les convois précédents : 2018-2019

Le recours à un convoi de camions comme moyen de protestation n'était pas nouveau en 2022. Dans les années qui ont précédé le Convoi de la liberté, de nombreux mouvements populistes ont utilisé des tactiques similaires, comme les « convois escargot », pour perturber la circulation. Par exemple, le 16 décembre 2018, un convoi de quelque 600 camions a traversé Grande Prairie (Alberta), afin de sensibiliser la population aux difficultés éprouvées par les camionneurs du secteur de l'énergie de l'Alberta. Le 19 décembre 2018, le groupe « Truckers for Pipelines » a organisé un convoi de camions long de 22 kilomètres jusqu'à Nisku (Alberta), pour protester contre l'absence de progrès dans la mise en place de pipelines.

En décembre 2018, un groupe d'Albertains a créé un groupe Facebook appelé « Yellow Vests Canada », ou « Gilets jaunes Canada », et a commencé à planifier le « Convoi

¹ Témoignage de Cynthia Termorshuizen, transcription, 14 novembre 2022, p. 284-287.

(officiel) des gilets jaunes vers Ottawa». Ils avaient l'intention de protester, entre autres, contre le projet de loi sur la tarification du carbone du gouvernement fédéral et proposaient des modifications aux lois environnementales. L'appellation « Gilets jaunes » faisait référence aux manifestations des gilets jaunes qui avaient débuté en France en novembre 2018. Alors que le mouvement français avait pour origine des griefs économiques, certains de ses organisateurs ont employé une rhétorique anti-immigration, antisémite et islamophobe. Certains des organisateurs du « Convoi (officiel) des gilets jaunes vers Ottawa » étaient apparemment préoccupés de la façon dont le mouvement des gilets jaunes était maintenant perçu. Une préoccupation connexe est apparue lorsque des menaces de mort à l'encontre du premier ministre du Canada ont commencé à apparaître sur certains sites Web des gilets jaunes canadiens. Les organisateurs canadiens des gilets jaunes ont fini par rebaptiser le mouvement canadien « United We Roll ».

Le 14 février 2019, le convoi United We Roll a quitté Red Deer (Alberta). Arrivés à Ottawa le 19 février, les participants ont manifesté sur la Colline du Parlement pendant deux jours. Plusieurs personnes qui allaient jouer un rôle de premier plan dans les manifestations de 2022 à Ottawa ont participé au convoi United We Roll. Tamara Lich, qui allait jouer un rôle prééminent lors des événements de janvier et février 2022, était l'une des organisatrices des rassemblements des Gilets jaunes à Medicine Hat (Alberta). M. King a témoigné qu'il était l'une des deux personnes dans le camion pilote qui menait le convoi United We Roll, auquel participait également M. Bauder.

6.4 Les manifestations en 2020 et 2021 : la COVID-19 et la politique

Le convoi United We Roll a eu lieu moins d'un an avant l'émergence de la COVID-19. À la fin du mois de mars 2020, chaque province et territoire du Canada avait déclaré une forme de situation d'urgence et imposé une série de mesures de santé publique. Les détails de ces mesures et le moment où elles sont entrées en vigueur variaient,

mais un certain nombre de points communs sont apparus. Mentionnons par exemple la restriction des déplacements, l'interdiction des grands rassemblements, la fermeture des commerces et des écoles, et le port obligatoire de masques. Certains décrets ont considérablement restreint la liberté, comme l'imposition d'un couvre-feu au Québec et les ordres de rester chez soi en Ontario.

À compter de décembre 2020, Santé Canada a commencé à délivrer des approbations réglementaires pour les vaccins contre la COVID-19. Cela a donné lieu à de nouvelles mesures de santé publique fondées sur le statut vaccinal d'une personne. Il est devenu de plus en plus courant pour une personne de devoir prouver qu'elle était vaccinée pour voyager, s'adonner à des activités récréatives et même travailler.

Les réactions du public aux mesures sanitaires ont été variées. Beaucoup étaient d'avis que les gouvernements prenaient des mesures inadéquates pour protéger la population canadienne. Beaucoup d'autres pensaient que les gouvernements étaient allés trop loin et qu'ils restreignaient les libertés sans justification. Je n'ai pas l'intention de m'immiscer dans les débats sur le bien-fondé des approches des différents gouvernements face à la pandémie. Cependant, je souhaite faire trois observations. Premièrement, quels que soient leurs mérites, ces mesures de santé publique ont imposé des difficultés majeures aux Canadiens. Deuxièmement, certaines des règles mises en œuvre par les gouvernements ont provoqué une confusion compréhensible et même la colère du public. Cela ne veut pas dire que les règles elles-mêmes représentaient une mauvaise politique, mais seulement qu'une certaine mesure de réaction négative du public était compréhensible. Troisièmement, à une époque où la pandémie a contraint de nombreuses personnes à vivre leur vie en ligne, il n'est pas surprenant que les médias sociaux aient été activement utilisés comme moyen pour les gens d'exprimer leur mécontentement à l'égard des actions du gouvernement.

Les manifestations contre les mesures de santé publique liées à la COVID-19 ont commencé presque immédiatement après l'imposition des mesures. Tout au long de l'été 2020, la taille, le nombre et le degré de coordination des manifestations ont

augmenté. Parfois, les cibles des manifestations étaient préoccupantes. La plupart des manifestations se concentraient sur des cibles conventionnelles comme les assemblées législatives, les bureaux gouvernementaux et les espaces publics. Cependant, au fil de la pandémie, les manifestants ont commencé à viser des lieux moins conventionnels comme les hôpitaux, les centres de vaccination et les écoles.

Une élection fédérale a été déclenchée le 15 août 2021. Comme pour la plupart des élections, des manifestations étaient associées aux événements de la campagne. Cependant, bon nombre de ces manifestations se présentaient comme une opposition aux obligations vaccinales liées à la COVID-19. À l'instar des nombreuses manifestations visant la santé publique qui avaient eu lieu avant les élections, celles qui ont caractérisé les élections de 2021 étaient inhabituellement agressives et leur ton était troublant.

Le 27 août 2021, des événements de campagne avaient été prévus à Mississauga, Nobleton et Bolton (Ontario) pour le premier ministre Justin Trudeau. À Nobleton, environ 200 manifestants antivaccins s'étaient rassemblés à l'extérieur du lieu de l'événement, tenant des drapeaux et des bannières, utilisant des porte-voix, en poussant et en criant. Ils ont encerclé l'autocar du premier ministre à son arrivée, puis se sont dirigés vers les fenêtres de la salle et ont crié à travers les vitres. La campagne du premier ministre a annulé l'événement à Bolton en raison des problèmes de sécurité posés par environ 400 manifestants antivaccins qui s'étaient rassemblés à l'extérieur du lieu de l'événement.

Le 29 août, des manifestants à un événement de campagne tenu à Cambridge (Ontario) ont tenté d'enterrer le discours du premier ministre en le chahutant bruyamment. Certains tenaient des pancartes portant l'inscription « no microchip », en référence à la théorie du complot selon laquelle les vaccins contre la COVID-19 injectaient des dispositifs de repérage dans les gens. Le 6 septembre 2021, un manifestant aurait lancé du gravier au premier ministre Trudeau lors d'un arrêt de campagne à London

(Ontario). La GRC a signalé une « escalade marquée » dans le comportement agressif des manifestants et a indiqué que certains individus prônaient la violence.

Une analyse rétrospective de l'année 2021 permet de constater qu'une série de facteurs ont contribué aux manifestations. Les gens ont protesté pour différentes raisons, allant de la fatigue et des difficultés réelles causées par près de deux ans de mesures contre la COVID-19 à des opinions partisans polarisées et hostiles. En marge de ces manifestations se trouvaient des acteurs plus radicaux, notamment des extrémistes ethnonationalistes et des groupes conspirationnistes. La plupart des manifestations étaient pacifiques, mais les médias sociaux ont amplifié les appels à la violence. Le nombre croissant de personnes et de lieux ciblés par les manifestations représentait une escalade inquiétante.

6.5 James Bauder et l'opération Bearhug

J'ai déjà souligné que le Convoi de la liberté de 2022 avait été préfiguré par le convoi United We Roll de 2019 vers Ottawa. Un autre événement avant-coureur a eu lieu en 2021 : l'opération Bearhug.

Tout comme United We Roll a trouvé son inspiration dans le mouvement des gilets jaunes français, l'opération Bearhug a aussi été inspirée par des événements à l'étranger. Le 30 août 2021, des camionneurs australiens avaient commencé à bloquer certaines parties de la Gold Coast Highway en guise de manifestation contre la vaccination obligatoire et les confinements. Le même jour, M. Bauder – un Canadien qui, comme je l'ai indiqué plus haut dans ce chapitre, avait participé à l'opération « United We Roll » et allait ensuite contribuer à l'organisation du Convoi de la liberté – a publié un message sur sa page Facebook, faisant référence aux manifestations australiennes et appelant tous les camionneurs du Canada à participer à un « Canada Unity Convoy » de Calgary (Alberta) à Ottawa, surnommé par la suite « Operation Bearhug ».

Le 16 septembre 2021, M. Bauder a publié un message sur la page Facebook d'un groupe appelé Canada Unity. Il a indiqué que le convoi Canada Unity [TRADUCTION] « ne quitterait pas Ottawa tant que notre gouvernement canadien élu ne respecterait pas la LOI ». Le 28 septembre, il a publié une ébauche d'un « Protocole d'entente » rédigé par Canada Unity². Les parties au protocole d'entente étaient le « peuple canadien », le Sénat du Canada et la gouverneure générale du Canada. Le protocole d'entente exigeait du Sénat et de la gouverneure générale qu'ils demandent à tous les ordres de gouvernement de réintégrer tous les employés congédiés en raison des obligations vaccinales, d'émettre une « ordonnance de cessation » abolissant toutes les règles relatives aux passeports vaccinaux et de créer un « Comité des citoyens du Canada ». En contrepartie, Canada Unity [TRADUCTION] « cesse[rait] immédiatement "l'Opération Bear Hug" ».

Au 6 décembre 2021, le convoi Canada Unity était arrivé à Ottawa. Selon le Service de police d'Ottawa (SPO), il était composé de 10 à 15 véhicules. M. Bauder a affirmé que le convoi a atteint 500 véhicules. Les manifestations à Ottawa ont duré jusqu'au 10 décembre. Après ces événements, M. Bauder a déclaré sur Facebook que la manifestation aurait eu plus de succès avec une foule plus nombreuse et a suggéré qu'il pourrait y avoir un « BearHug 2.0 ».

6.6 Les mesures frontalières et les camionneurs

Du début de la pandémie jusqu'en août 2021, une interdiction générale empêchait les ressortissants étrangers d'entrer au Canada en provenance des États-Unis à des fins telles que le tourisme. La plupart de ceux qui étaient autorisés à entrer étaient tenus de présenter la preuve d'un test COVID-19 négatif ou de se mettre en quarantaine. Les camionneurs transfrontaliers étaient toutefois dispensés des exigences de test avant l'arrivée et de quarantaine. En août et en septembre 2021, les règles du Canada ont été assouplies pour permettre aux ressortissants étrangers d'entrer au Canada à des fins discrétionnaires, à condition qu'ils soient complètement vaccinés.

² Protocole d'entente, COM00000866.

Pour les camionneurs commerciaux, ce changement n'a pas eu d'incidences immédiates. Ils ont continué à être autorisés à entrer au Canada sans avoir à être vaccinés. La situation a commencé à changer en octobre lorsque les États-Unis, puis le Canada, ont annoncé de nouvelles règles exigeant que les camionneurs soient entièrement vaccinés pour franchir la frontière. Les camionneurs canadiens non vaccinés pouvaient toujours entrer, mais ils devaient désormais se mettre en quarantaine. Ces changements ont été l'étincelle qui a déclenché le mouvement du Convoi de la liberté.

7. L'organisation du Convoi de la liberté vers Ottawa

La preuve que j'ai reçue sur les premiers jours du Convoi de la liberté a dépeint un groupe de leaders initiaux unis dans leur intention de protester contre les mesures de santé publique et, plus généralement, contre les actions du gouvernement en matière de restrictions de la liberté. Ils étaient toutefois quelque peu divisés quant à leurs attentes à l'égard du mouvement.

Chris Barber est un camionneur commercial basé à Swift Current (Saskatchewan). Il a un nombre considérable d'abonnés dans les médias sociaux et se décrit comme un « troll d'Internet » et un « fauteur de troubles en ligne ». Pendant la pandémie, les règles sanitaires fédérales et provinciales ont de plus en plus irrité M. Barber.

Brigitte Belton est une camionneuse indépendante basée dans le Sud-Ouest de l'Ontario. M^{me} Belton a témoigné qu'elle a été confrontée à une série de difficultés pendant la pandémie de COVID-19. Ces événements ont abouti à une interaction négative avec un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) le 16 novembre 2021 alors qu'elle traversait le pont Ambassador à Windsor, où on lui a demandé de se ranger dans l'enceinte de l'ASFC parce qu'elle ne portait pas de masque. Après son interaction avec l'ASFC, M^{me} Belton a publié une vidéo sur TikTok pour partager son expérience, qui a suscité beaucoup d'attention. Le sentiment de frustration de M^{me} Belton par rapport aux restrictions sanitaires a atteint son paroxysme

quand le gouvernement fédéral a instauré l'obligation vaccinale pour les camionneurs transfrontaliers.

Patrick King vit à Red Deer (Alberta) et il a occupé différents postes dans le secteur pétrolier et gazier. Lui aussi était actif sur les réseaux sociaux. M. King estime que le nombre de ses abonnés sur les différentes plateformes en ligne totalisait environ 500 000 personnes. Il est devenu évident pendant son témoignage que M. King a fait sur les réseaux sociaux de nombreuses déclarations qu'il serait raisonnable de qualifier de racistes et de violentes. Pendant la pandémie de COVID-19, M. King n'a pas mâché ses mots au sujet des restrictions en matière de santé publique.

James Bauder est un camionneur commercial qui vit à Calgary (Alberta). Comme M. King, il a travaillé dans le secteur pétrolier et gazier. Les mesures de santé publique ont eu une incidence directe sur l'emploi de M. Bauder. Il a témoigné qu'il a quitté son emploi parce qu'il ne pouvait pas avoir accès aux locaux des clients sans preuve de vaccination. M. Bauder a déclaré que toutes les mesures de santé publique liées à la COVID-19 étaient illégales, que les vaccins à ARNm contre la COVID-19 sont une forme de thérapie destinée à modifier les gènes et que Dieu lui a dit d'organiser le convoi.

Tamara Lich vit à Medicine Hat (Alberta) et elle a principalement travaillé dans la logistique et l'administration dans le secteur pétrolier et gazier. Elle a joué des rôles de premier plan en tant que membre du conseil d'administration de Wexit Alberta et de Wexit Canada, partis politiques destinés à promouvoir les intérêts de l'Ouest canadien ou à rechercher l'indépendance. M^{me} Lich a témoigné que la plupart de ses collègues et elle ont été mis à pied lorsque son lieu de travail a fermé dans la foulée du variant Omicron de la COVID-19 et d'une récession économique. Ses parents étaient propriétaires d'une entreprise de camions pilotes qui a été touchée par l'obligation vaccinale transfrontalière.

La collaboration entre les organisateurs semble avoir commencé début janvier 2022, quand M^{me} Belton a contacté M. Barber sur TikTok. Il n'y avait aucune relation entre eux avant cela. Au cours de leurs discussions, ils ont d'abord envisagé une campagne d'opérations escargot et ont rédigé un tract appelant à des opérations escargot qui commenceraient le 23 janvier pour se poursuivre jusqu'à la levée des restrictions de santé publique. Quelques jours plus tard, M^{me} Belton a entendu parler de M. Bauder, qui planifiait lui aussi un convoi de manifestation à destination d'Ottawa. Pour sa part, M. Bauder a présenté M^{me} Belton à M. King.

Le 13 janvier 2022, M. King a organisé un événement sur Facebook Live. M. Barber, M^{me} Belton et M. Bauder étaient présents en ligne, ainsi qu'environ 3 000 autres sympathisants. Au cours de l'événement, le groupe a commencé à discuter d'un convoi vers Ottawa. Le même jour, M^{me} Lich a contacté M. Barber et lui a offert d'aider en mettant à profit son expérience dans la logistique et l'administration. Le lendemain, M^{me} Lich a créé une page Facebook et une campagne sur GoFundMe pour le Convoi de la liberté, et a commencé à recueillir des fonds.

Le 22 janvier, deux contingents de participants du Convoi de la liberté sont partis, respectivement, de Prince-Rupert et Vancouver (Colombie-Britannique) pour Ottawa. D'autres contingents du Convoi de la liberté allaient partir de la Nouvelle-Écosse et du Sud-Ouest de l'Ontario le 27 janvier. Les participants restaient en contact les uns avec les autres par radio, par des applications et à travers les réseaux sociaux.

Le Convoi de la liberté est le fruit de l'effort collectif de personnes qui étaient mécontentes de ce qu'elles estimaient être des excès du gouvernement, notamment en ce qui concerne les réponses à la pandémie de COVID-19. Les mesures de santé publique ont eu pour chacun d'eux des conséquences différentes, mais leur exaspération commune a réuni les organisateurs et attiré des sympathisants. Cependant, bien qu'unis dans leur motivation générale, leurs points de vue différaient parfois sur ce que le convoi devait accomplir exactement, et comment, ainsi que sur les tactiques à employer. Certains des organisateurs qui ont comparu devant moi ont

présenté des visions ambitieuses de ce que signifierait le « succès » alors que d'autres étaient plus modestes. M. Barber a déclaré qu'il voulait simplement faire entendre sa voix. M. Bauder, quant à lui, a partagé le protocole d'entente de Canada Unity, qui semblait avoir des ambitions plus radicales.

Étant donné les différences dans les objectifs des organisateurs, il n'est pas surprenant que leur vision des moyens requis pour atteindre ces objectifs variait aussi. Par exemple, les organisateurs ne semblaient pas être d'accord sur la durée de leur séjour à Ottawa. M^{me} Belton a témoigné qu'elle s'attendait à y passer un ou deux jours. M. King, en revanche, a déclaré pendant l'événement du 13 janvier sur Facebook Live que les manifestants ne partiraient pas tant qu'on n'aurait pas accédé à leurs revendications ou que le gouvernement n'aurait pas été [TRADUCTION] « viré ».

Les organisateurs ne parlaient pas d'une même voix, mais leurs idées concordaient suffisamment pour qu'ils ne dénoncent pas les objectifs des autres. Il y a eu des occasions où certains organisateurs étaient prêts à fermer les yeux sur des aspects des autres organisateurs qu'ils trouvaient problématiques parce qu'ils estimaient que la coopération servirait mieux leurs propres objectifs. Par exemple, M^{me} Lich et M. Barber ont commencé à s'inquiéter de la participation de M. King au Convoi de la liberté en raison de déclarations antérieures controversées que M. King avait faites et qui semblaient approuver le recours à la violence contre les politiciens. Bien que j'aie entendu des témoignages selon lesquels M^{me} Lich avait confronté M. King à ce sujet avant l'arrivée du convoi à Ottawa, M. King a continué à faire partie du groupe et a participé aux manifestations. M. Barber et M^{me} Lich n'étaient pas prêts à désavouer M. King en raison de son grand nombre d'abonnés dans les médias sociaux et du soutien qu'il apportait.

Les organisateurs semblent avoir été plus unis dans leur intention que la manifestation soit pacifique, ou du moins qu'elle ne devienne pas physiquement violente. Le maintien d'une manifestation pacifique était important pour de nombreux organisateurs, qui

pensaient que la violence ou les menaces de violence discréditeraient le mouvement et le priveraient du soutien populaire.

Les cinq organisateurs que je mentionne dans les paragraphes précédents n'étaient pas les seuls à jouer un rôle clé dans les manifestations. Ils ne sont même pas les seuls à avoir organisé des convois vers Ottawa. J'ai reçu des éléments de preuve d'un large éventail de groupes, d'organisations et de mouvements qui ont participé d'une manière ou d'une autre aux manifestations d'Ottawa. Par exemple, j'ai entendu le témoignage de Steeve Charland, écrivain, conférencier et blogueur de Grenville-sur-la-Rouge (Québec), qui était l'organisateur d'un contingent largement indépendant de manifestants québécois. Il est ancien membre du conseil d'administration de La Meute, groupe militant souvent associé à l'extrême droite, et fait maintenant partie du groupe Les Farfadaas. M. Charland a qualifié Les Farfadaas de mouvement de protestation qui lutte pour la justice et qui prend soin des oubliés de la société.

M. Charland a témoigné que, quand il a entendu parler pour la première fois du Convoi de la liberté, l'obligation vaccinale transfrontalière ne l'intéressait guère. En fait, lorsqu'il a décrit les raisons qui l'ont poussé à se joindre à la manifestation, M. Charland a souligné l'excès de pouvoir de la part du gouvernement, à savoir les couvre-feux et les restrictions concernant l'accueil d'invités à la maison, entre autres mesures. La mesure du couvre-feu n'a été prise qu'au Québec. Le gouvernement fédéral n'a joué aucun rôle dans sa mise en œuvre.

Il est important de mentionner le cas de M. Charland, car il souligne le fait que le Convoi de la liberté n'a jamais été un mouvement monolithique. Dès ses débuts, il s'agissait d'un regroupement de différents groupes et personnes, dont beaucoup avaient leurs propres préoccupations et objectifs.

8. La ville d'Ottawa

La Colline du Parlement se trouve en plein centre-ville d'Ottawa, sur les rives de la rivière des Outaouais. Directement au sud du Parlement, sur la rue Wellington, se trouvent plusieurs institutions importantes, dont le Bureau du Premier ministre et du Conseil privé. À deux pâtés de maisons de la Colline du Parlement se trouve l'intersection de la rue Rideau et la promenade Sussex. Le Centre Rideau, le plus grand centre d'achat d'Ottawa, se trouve à cette intersection. Entre la rue Wellington et l'intersection de Rideau et Sussex se trouve la rue Elgin, qui va du nord au sud. À l'est de la rue Elgin, à environ quatre pâtés de maisons au sud de la rue Wellington, s'étend le parc de la Confédération.

Le statut d'Ottawa, capitale nationale, est particulièrement compliqué d'un point de vue juridique et administratif. Plusieurs ordres de gouvernement fonctionnent côte à côte dans un espace urbain relativement petit et dense, et les responsabilités en matière de maintien de l'ordre sont entre les mains de plusieurs organismes d'application de la loi. Le Service de police d'Ottawa (SPO) est le service de police compétent dans la ville d'Ottawa. Il doit donc fournir des services de maintien de l'ordre dans la ville, y compris sur la rue Wellington, sur la Colline du Parlement et dans la Cité parlementaire.

Le SPO est un organisme d'application de la loi indépendant qui entretient une relation avec la Ville d'Ottawa et la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO). En vertu de la *Loi sur les services policiers (LSP)* de l'Ontario, les municipalités doivent offrir des services policiers convenables et efficaces. Lorsqu'une municipalité se dote de son propre corps de police, la *LSP* exige la création d'une commission municipale des services policiers, qui est indépendante de la municipalité, tout en partageant des membres avec celle-ci. La conseillère municipale Diane Deans était la présidente de la CSPO jusqu'au 16 février 2022.

Plusieurs autres agences maintiennent également l'ordre et assurent la sécurité à Ottawa. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) est chargée du maintien de l'ordre sur les autoroutes provinciales qui traversent la ville. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) est chargée de protéger les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et les diplomates, d'enquêter sur les infractions relatives à la sécurité nationale, et d'appliquer la réglementation de la circulation sur les promenades appartenant à la Commission de la capitale nationale (CCN). Le Service de protection parlementaire (SPP) est chargé de la sécurité physique sur la Colline du Parlement et dans la Cité parlementaire. Les agents de conservation de la CCN interviennent lors d'infractions de stationnement et contre les biens sur les propriétés de la CCN. Dans la partie québécoise de la région de la capitale nationale, le Service de police de la Ville de Gatineau (SPVG) assure le maintien de l'ordre à Gatineau, et la Sûreté du Québec (SQ) est chargée des patrouilles sur les autoroutes, en plus d'appuyer le SPVG.

9. Les premiers renseignements et la préparation de la police à l'arrivée du convoi

Alors que le Convoi de la liberté s'approchait d'Ottawa, peu de personnes au sein du SPO s'attendaient à ce que les manifestants demeurent longtemps dans la capitale. Cependant, le SPO disposait de renseignements qui, s'ils avaient été évalués correctement, auraient donné une autre version des faits. Une grande partie du désordre à Ottawa était le résultat de la croyance erronée du SPO concernant la durée des manifestations. Pour comprendre pourquoi le SPO s'est trompé, il faut d'abord comprendre la structure du SPO et la façon dont il a évalué les renseignements avant l'arrivée du convoi.

9.1 La structure du SPO et les rôles des principaux acteurs du SPO

Le SPO est supervisé par un chef de police qui a l'appui de deux chefs adjoints et d'un agent administratif principal. Ensemble, ils forment l'équipe de commandement.

Le tableau suivant résume les rôles des principaux membres du SPO en janvier 2022, avant l'arrivée des manifestants à Ottawa :

<p>Chef adjoint Steve Bell</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Direction du service de renseignement, de l'information et des enquêtes • a été nommé chef de police intérimaire après la démission du chef Sloly, le 15 février 2022
<p>Cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Direction de la police communautaire • exerçait un contrôle exécutif de la planification et des opérations pendant le Convoi de la liberté
<p>Inspecteur Russell Lucas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Section du soutien des opérations (y compris l'Unité des événements spéciaux) et servait de commandant des interventions pendant le Convoi de la liberté
<p>Surintendant Mark Patterson</p>	<ul style="list-style-type: none"> • supervisait la Division du renseignement, dont les responsabilités comprenaient la collecte de renseignements sur les manifestations
<p>Chef Peter Sloly</p>	<ul style="list-style-type: none"> • était chef du SPO du 28 octobre 2019 au 15 février 2022

Au moment des manifestations, la plupart des cadres au sein de la Division du renseignement ou supervisant cette division étaient nouveaux à leur poste.

Pour répondre à des incidents majeurs comme les manifestations d'Ottawa, le SPO utilise le système de commandement des interventions (SCI). Il comprend trois niveaux de commandement : stratégique, opérationnel et tactique. Ces niveaux sont chargés, respectivement, de fixer un objectif, de déterminer comment l'atteindre et

de mener à bien les tâches pour l'atteindre. Le commandement stratégique de la planification et des opérations du SPO en réponse au Convoi de la liberté a été confié à la cheffe adjointe intérimaire Patricia Ferguson. Le SPO utilisait deux niveaux de commandants opérationnels, soit un commandant des événements et un commandant des interventions. Le rôle respectif de chacun n'était pas clairement documenté. Le niveau tactique comprenait des unités qui se concentraient sur la mise en œuvre du plan du commandement opérationnel, à savoir l'unité de maintien de l'ordre (UMO), l'équipe de liaison policière (ELP) et l'unité de la circulation.

9.2 Les sources de renseignements avant l'arrivée du convoi et la planification

Le SPO avait accès à plusieurs sources de renseignements avant que le Convoi de la liberté arrive à Ottawa. Pris dans leur ensemble, ces renseignements ont montré qu'il y avait une forte probabilité que les manifestations d'Ottawa se prolongent au-delà de la première fin de semaine, contrairement à ce que le commandement du SPO croyait.

Le projet Hendon est un projet de renseignement collectif dirigé par le Bureau des renseignements criminels – opérations provinciales de la PPO. Il recueille des informations au sujet de manifestations qui pourraient avoir une incidence sur la sécurité publique, produit des renseignements et les diffuse. Plusieurs organismes à travers le Canada, dont le SPO et la GRC, ont reçu régulièrement les rapports du projet Hendon.

Le Projet Hendon a signalé le Convoi de la liberté pour la première fois le 13 janvier 2022. Dès le rapport Hendon suivant, le 20 janvier 2022, il était mentionné que le Convoi de la liberté pourrait essayer de perturber le fonctionnement du gouvernement et que certains participants comptaient rester à Ottawa jusqu'à ce que l'on accède à leurs revendications. Dès leurs premières mentions du Convoi de la liberté en janvier, les rapports Hendon indiquaient que les manifestants n'avaient pas de stratégie de sortie après leur arrivée à Ottawa, que des centaines de véhicules

formant de nombreux convois participaient à l'événement et que des individus aux idéologies marginales s'y joignaient.

En plus des rapports Hendon, le SPO avait accès à d'autres sources d'information. Les évaluations du SPP faisaient état de l'intention du Convoi de la liberté de rester à Ottawa, du soutien sans précédent dont il bénéficiait, de sa capacité de causer des perturbations et du risque que le SPO se trouve dépassé par les événements. Une membre de l'ELP de la PPO avait dit à la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO qu'elle pensait qu'un groupe central de manifestants resterait à Ottawa jusqu'à ce que toutes les obligations soient levées. L'Association des hôtels d'Ottawa-Gatineau a informé le SPO qu'elle avait reçu un courriel le 25 janvier indiquant que les participants au Convoi de la liberté prévoyaient réserver des hôtels pour 30 à 90 jours. Le 29 janvier, cependant, les hôtels ont informé le SPO que les groupes n'avaient réservé que pour le vendredi et le samedi et qu'ils partiraient le dimanche.

La Division du renseignement du SPO a joué un rôle de premier plan dans l'évaluation des informations que le SPO recevait tout au long du mois de janvier. Le sergent Chris Kiez était chargé de préparer une évaluation globale du renseignement pour le SPO, et il en a terminé la version initiale le 25 janvier 2022. L'évaluation soulignait que cet événement serait d'une ampleur sans précédent, avec [TRADUCTION] « des personnes en nombres dépassant les normes », et aussi que le convoi « serait en mesure d'arrêter et de bloquer la circulation s'il le souhaite ». D'autres risques posés par le Convoi de la liberté n'y étaient pas mis en évidence.

L'inspecteur Russell Lucas du SPO a pris les fonctions de commandant des interventions le 21 janvier. Il a d'abord écarté les renseignements selon lesquels le Convoi de la liberté resterait au centre-ville d'Ottawa et y causerait des perturbations jusqu'à ce que l'on accède à ses revendications, car ces renseignements ne concordaient pas avec son expérience des manifestations de camionneurs locaux contre les vaccins en 2020 et 2021. Ces manifestants avaient également dit qu'ils resteraient au centre-ville d'Ottawa tant qu'ils n'obtiendraient pas gain de cause, mais ils étaient repartis en l'espace d'une journée. Par conséquent, l'inspecteur Lucas a

axé la planification et la préparation du SPO sur la gestion de la circulation, estimant que le principal risque posé par le convoi résidait dans ce domaine.

Selon le plan de circulation, le SPO allait d'abord remplir la rue Wellington entre les rues Kent et Metcalfe, par ordre d'arrivée, puis il ferait stationner les camions dans d'autres rues du centre-ville. Les véhicules pour lesquels il n'y aurait pas de place au centre-ville seraient dirigés vers la promenade Sir-John-A.-Macdonald, la promenade Sir-George-Étienne-Cartier et un terrain de stationnement situé au 300, chemin Coventry.

L'inspecteur Lucas a reçu ce plan de circulation le 26 janvier. À ce moment-là, il était déjà plus sérieusement préoccupé par le Convoi de la liberté à cause des renseignements supplémentaires qu'il avait reçus. Il y percevait trois risques principaux : des éléments antigouvernementaux se joignant au Convoi de la liberté, l'intention exprimée par certains participants de rester à Ottawa au-delà de la fin de semaine et le soutien croissant du public pour le Convoi de la liberté. L'inspecteur Lucas a prévu que le SPO pourrait être débordé simplement par le nombre de participants.

Bien que l'inspecteur Lucas ait pris des mesures telles que l'obtention d'UMO supplémentaires de la PPO et des forces municipales voisines, et la mise en action des ELP du SPO et de la PPO, le plan opérationnel du SPO ne contenait toujours pas de plan de contingence pour faire face à une manifestation prolongée. Au cours d'une réunion de la Division du renseignement du SPO le 27 janvier, l'inspecteur Lucas a déclaré qu'il priait pour qu'il [TRADUCTION] « fasse très froid » afin que peu de participants restent. Sans plans de contingence, le plan opérationnel espérait le meilleur sans prévoir le pire.

9.3 La supervision par le commandement stratégique

Pendant que le convoi s'approchait d'Ottawa, aucun membre de la direction du SPO n'avait accès à un tableau complet ou précis des renseignements. Alors que le chef Sloly a commencé à recevoir des renseignements le 13 janvier, le chef adjoint Bell

et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'ont commencé à recevoir des breffages ou des mises à jour sur les renseignements que vers le 20 janvier.

Le SPO ne disposait pas d'un système permettant de s'assurer que les rapports de renseignement étaient diffusés à l'ensemble de la direction. Par exemple, les rapports Hendon n'ont commencé à parvenir aux chefs adjoints du SPO que le 27 janvier, soit la veille de l'arrivée du convoi. De même, le chef Sloly et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'avaient apparemment pas un accès régulier aux séances d'information quotidiennes de la Division du renseignement du SPO. Avant le 27 janvier, il n'y avait pas non plus de système de réunions de la direction consacrées à la discussion des renseignements, ce qui a permis à cette diffusion inégale de se poursuivre jusqu'à l'arrivée du convoi.

En raison de ces lacunes, il était difficile pour la direction de fournir une supervision stratégique du plan opérationnel. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson n'a pas fait part au chef Sloly de ses préoccupations quant à la déconnexion entre les renseignements et le plan opérationnel, peut-être parce qu'elle avait accès à moins de renseignements que le chef adjoint Bell. Bien que le chef Sloly ait fait part de ses préoccupations quant à la possibilité que les manifestants restent à Ottawa après la fin de semaine, il a finalement approuvé le plan opérationnel. Je constate que le chef Sloly jouait un rôle de supervision stratégique à un plus haut niveau et qu'il comptait sur ses subalternes pour s'assurer que le plan s'appuyait sur des renseignements.

9.4 Les préparatifs des partenaires du SPO

Le SPO n'était pas le seul service de police qui se préparait à l'arrivée du Convoi de la liberté. Le 24 janvier, la PPO a nommé le surintendant Craig Abrams commandant stratégique chargé de la réponse policière au Convoi de la liberté dans la région Est de l'Ontario. La PPO a également affecté un commandant des interventions critiques au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), afin

d'aider à coordonner le déploiement de ressources policières avec le SPO et d'autres partenaires policiers. Je parle plus en détail du CCRCN dans la prochaine section.

De même, la SQ et le SPVG se sont préparés à gérer les véhicules du Convoi de la liberté se rendant en Ontario en provenance du Québec. La SQ, qui avait connaissance du Convoi de la liberté à cause du projet Hendon et par ses propres services de renseignements, a élaboré des plans de gestion de la circulation pour les convois se dirigeant vers Ottawa depuis différents endroits au Québec.

Le 27 janvier, une réunion a eu lieu sous les auspices d'INTERSECT, un programme de partage d'informations dirigé par la police dans la région de la capitale nationale (RCN). Il était évident pour le surintendant Abrams de la PPO et le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC, qui ont tous deux participé à la réunion, que le SPO planifiait en prévision d'un événement qui durerait au plus une fin de semaine. Ni l'un ni l'autre n'a remis en question ce plan. En fait, certains à la PPO semblent avoir partagé le sentiment de confiance du SPO envers le plan et les hypothèses sur lesquelles il reposait.

10. Les préparatifs d'Ottawa à l'arrivée du convoi

10.1 Les préparatifs de la Ville

Le directeur général des Services de protection et d'urgence, Kim Ayotte, dirigeait la réponse de la Ville d'Ottawa aux manifestations. M. Ayotte relevait du directeur municipal, Steve Kanellakos, qui était le plus haut responsable non élu d'Ottawa. M. Kanellakos relevait quant à lui du maire d'Ottawa Jim Watson et du conseil municipal.

Pour se préparer aux manifestations du Convoi de la liberté, la Ville d'Ottawa s'est appuyée principalement sur les renseignements fournis par les forces de l'ordre, qui indiquaient que la manifestation durerait une fin de semaine et que, bien que

potentiellement perturbatrice, elle serait pacifique. Toutefois, certaines informations reçues par la Ville laissaient entrevoir la possibilité d'une manifestation plus longue et plus grave.

Le 26 janvier, le chef du SPO, M. Sloly, a expliqué au maire Watson et à MM. Kanellakos et Ayotte ce à quoi il fallait s'attendre dans les jours suivants. Le maire Watson se rappelait que le nombre de véhicules convergeant vers Ottawa, le plan des manifestants et le temps qu'ils comptaient rester n'étaient pas clairs pendant cette séance d'information. Au cours de cette réunion, M. Ayotte a informé le SPO que les Services des règlements municipaux (SRM) d'Ottawa n'appliqueraient pas les règlements et ne dresseraient pas de contraventions aux manifestants dans des situations dangereuses. Le SPO approuvait cette approche.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure la Ville a remis en question ou contesté le plan opérationnel du SPO. D'après le témoignage de M. Ayotte, la Ville a exprimé son inquiétude à l'idée de laisser des camions entrer dans le centre-ville, mais a [TRADUCTION] « essuyé une rebuffade » du SPO. En revanche, M. Kanellakos a dit à la Commission que la Ville n'a pas été consultée au sujet du plan, mais que l'approche était, selon lui, raisonnable. La Ville s'est rangée derrière le plan du SPO et n'a pas utilisé le pouvoir que lui confèrent les règlements municipaux pour fermer des rues afin d'empêcher l'entrée de véhicules au centre-ville.

Les participants au convoi ont commencé à arriver à Ottawa le 28 janvier. Le CCRCN, un centre des opérations d'urgence dirigé par la police regroupant des représentants de la GRC, de la PPO, du SPO, du SPP et de la Ville, a été activé. Le SPO a pris le rôle de commandement des interventions pour les manifestations. Hormis le fait de rester informée de l'évolution de la situation, la Ville elle-même a pris peu de mesures pour se préparer aux manifestations. C'est la police qui s'est chargée de la majeure partie des préparatifs, les mesures de la Ville étant plutôt périphériques ou de soutien.

10.2 L'information fournie à la Commission de services policiers d'Ottawa

Avant l'arrivée du Convoi de la liberté, le SPO faisait également rapport à la CSPO. L'information que la CSPO a reçue sur la taille et le caractère prévus des manifestations était contradictoire. Alors que la CSPO a reçu certains renseignements laissant supposer une manifestation importante qui durerait longtemps, le gros des informations indiquaient que les manifestations seraient gérables et ne dureraient que la fin de semaine.

Le 26 janvier, la présidente Deans a convoqué une réunion publique extraordinaire de la CSPO. C'était la seule et unique réunion tenue avant l'arrivée du convoi. Pendant la réunion, le chef Sloly a informé la CSPO de la situation. La présidente Deans en a conclu que le SPO n'avait aucune raison de croire que la manifestation se transformerait en occupation prolongée. Le SPO s'attendait à ce que la manifestation dure la fin de semaine et qu'un petit groupe de manifestants risquait de rester au début de la semaine suivante. Toutefois, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a également fait savoir que, d'après l'information obtenue par des contacts avec des organisateurs de la manifestation, ce serait un événement fluide qui pourrait se prolonger. Apparemment, la CSPO n'a pas relevé cette divergence potentielle lors de la réunion, malgré son importance évidente.

La CSPO n'a pas reçu d'information détaillée sur le plan opérationnel. La présidente Deans croyait qu'un plan avait été mis en place, mais estimait que le chef Sloly ne souhaitait pas en partager les détails à ce moment-là. La CSPO n'a pas insisté à obtenir ces détails et a approuvé l'approche générale visant à faciliter le droit de manifester tout en assurant la protection contre la perte de vies humaines et les blessures graves.

11. Les manifestations d'Ottawa

11.1 L'arrivée et la première fin de semaine : du 28 au 30 janvier 2022

La police et les responsables municipaux n'étaient pas les seuls groupes à se préparer à l'arrivée du Convoi de la liberté. Des partisans du convoi à Ottawa préparaient également son accueil. L'un de ces efforts était la campagne Adopt-A-Trucker, organisée par Chris Garrah. En plus de la collecte de fonds, dont je discute plus tard dans ce chapitre, à la section 16.1, Adopt-A-Trucker a mis en relation des camionneurs avec des habitants d'Ottawa prêts à leur fournir de la nourriture, des douches, l'occasion de faire la lessive et un logement.

Au départ, M. Garrah s'occupait également de la sécurité et de la liaison avec la police, mais a ensuite transmis ces rôles à Daniel Bulford, un ancien membre de la GRC. Le 27 janvier, M. Bulford a contacté le SPO, s'est présenté comme le principal point de contact concernant la sécurité bénévole pour les manifestants et a invité le SPO à s'adresser à lui en cas de problème. Le SPO a fourni à M. Bulford des cartes indiquant les endroits où les camions pouvaient se stationner dans le centre-ville, cartes que M. Bulford a transmises aux organisateurs du convoi.

L'arrivée des manifestants du Convoi de la liberté à Ottawa peut être qualifiée de chaotique. Le plan des organisateurs prévoyait que les plus petits convois convergent vers la ville d'Arnprior (Ontario) le 28 janvier, puis se rendent à Ottawa en un seul convoi le lendemain. Cependant, certains véhicules sont arrivés à Ottawa le 28 janvier. Dans les premières heures, le SPO a pu faciliter l'arrivée ordonnée des manifestants, en dirigeant les véhicules vers la rue Wellington. Les manifestants se sont montrés coopératifs et ont suivi les instructions de la police. Dans l'après-midi du 28 janvier, environ 150 camions étaient arrivés au centre-ville, et 50 autres camions étaient stationnés sur le terrain du chemin Coventry.

Le nombre de véhicules qui ont commencé à arriver a posé de sérieux problèmes. Dans la soirée du 28 janvier, la rue Wellington était encombrée de véhicules et le SPO savait que la situation deviendrait bientôt encore plus difficile. Plus de 3 000 véhicules supplémentaires devaient arriver dans l'après-midi du samedi 29 janvier.

Dans la nuit du 28 au 29 janvier, des signes avant-coureurs ont montré que certains manifestants étaient prêts à adopter un comportement perturbateur. Les manifestants de la rue Wellington ont averti le SPO que [TRADUCTION] «l'enfer au complet va se déchaîner» et que des tracteurs allaient passer à travers les barrages routiers. Les manifestants de la rue Queen ont réagi avec hostilité à la police qui a tenté de les déplacer. Il y a eu des rapports sur des infractions contre les règlements municipaux et des comportements agressifs de la part des manifestants. De petites factions de manifestants semblaient déterminées à perturber la circulation.

Malgré le grand nombre de véhicules et de manifestants prévus, le chef Sloly du SPO a été informé à 10 h le 29 janvier que le plan pour gérer la circulation fonctionnait toujours et que les participants au convoi respectaient les ententes avec l'ELP concernant l'emplacement des stationnements.

Cependant, quelques heures après cet appel, le SPO a été débordé. À midi, les agents de sécurité, les agents de la circulation et les ELP du SPO étaient épuisés à force de gérer les manifestations, et afin de dissimuler son manque de personnel, le SPO a commencé à déployer des unités de maintien de l'ordre (UMO) pour effectuer des patrouilles à pied. En milieu d'après-midi, les points d'entrée du centre-ville d'Ottawa étaient bloqués et impraticables.

L'afflux de véhicules du Convoi de la liberté et le comportement perturbateur de certains manifestants ont plongé le commandement opérationnel du SPO au CCRCN dans un état de dysfonctionnement. L'inspecteur Lucas du SPO a décrit l'atmosphère sur place comme chaotique et a expliqué que son équipe et lui n'avaient ni la capacité de traiter les informations entrantes ni les ressources pour répondre aux besoins

auxquels ils étaient confrontés. Certains agents de l'équipe de jour avaient été en service pendant plus de 15 heures, et certains agents n'avaient pas été relevés par des équipes de remplacement.

Le plan de circulation du SPO s'est effondré et le SPO a commencé à perdre la capacité de gérer les rues du centre-ville. Le SPO n'a pas été en mesure d'empêcher l'entrée d'équipements lourds dans le centre-ville d'Ottawa, y compris un camion-grue – un camion lourd à plateau utilisé pour soulever et livrer de l'équipement de construction – qui s'est rendu sur la rue Wellington et a hissé un drapeau canadien devant la fenêtre supérieure du bureau du premier ministre.

Le SPO a également perdu en grande partie la capacité de faire respecter la loi. Lorsqu'il était confronté à des activités illégales de la part des manifestants, le SPO n'a pas été en mesure de donner des contraventions, porter des accusations ou procéder à des arrestations. Ce manque d'intervention a contribué à un sentiment général d'anarchie.

Bien que la plupart des manifestants n'aient pas été violents, leur comportement était tout de même perturbateur. Des incidents ont été signalés au Monument commémoratif de guerre, sur la Tombe du Soldat inconnu et sur la statue de Terry Fox, ce que de nombreux résidents ont trouvé dérangeant. Le service paramédical d'Ottawa a déclaré avoir traité 17 patients associés à la manifestation. Les Bergers de l'espoir, un refuge pour les personnes en situation d'itinérance, ont signalé que leur personnel avait été harcelé par des manifestants pendant les repas et qu'un utilisateur du service et un agent de sécurité avaient été agressés. De grandes foules de manifestants sans masques au Centre Rideau ont forcé sa fermeture.

Même si la situation s'aggravait, le SPO ne semblait pas reconnaître qu'il était confronté à une perturbation de longue durée de la ville. La direction du SPO s'attendait toujours à ce que la plupart des manifestants partent rapidement. Cela a conduit le SPO à ignorer les premières offres de soutien. Il a par exemple refusé une

offre de 18 agents de première ligne de la PPO, car la direction du SPO estimait qu'ils n'étaient pas nécessaires.

Le 30 janvier, les organisateurs du Convoi de la liberté ont tenu une conférence de presse au cours de laquelle ils ont abordé les événements de la première fin de semaine. M^{me} Lich et M. Barber y ont participé, ainsi que Benjamin Dichter, un camionneur et producteur de balados à qui M^{me} Lich avait demandé de l'aide pour les relations avec les médias. Au cours de la conférence de presse, M. Dichter a déclaré, en faisant référence au chaos causé par les camions dans le centre-ville : [TRADUCTION] « C'est ce que nous voulons. Nous voulons un cauchemar logistique pour le gouvernement parce qu'il résout tous nos problèmes, n'est-ce pas? Eh bien, ils peuvent résoudre ce problème pour nous³ ». Il a ajouté que les camionneurs avaient l'intention de rester à long terme et qu'ils avaient la capacité financière de le faire.

La conférence de presse a également abordé les rapports d'inconduite de la part de certains manifestants. M. Barber et M^{me} Lich ont nié que des personnes associées à leur groupe auraient pu être impliquées dans la dégradation de monuments ou dans le fait d'uriner sur des monuments commémoratifs de guerre. M. Dichter a rejeté l'information voulant que des manifestants aient arboré des drapeaux nazis et confédérés, la qualifiant de [TRADUCTION] « canular haineux », et a souligné la diversité des manifestants et des organisateurs.

Au cours de la fin de semaine, le noyau dur des manifestants a commencé à établir des campements dans le centre-ville d'Ottawa. À peu près au même moment, le SPO a appris que d'autres manifestants faisaient de nouvelles réservations d'hôtel pour la fin de semaine suivante. Ces deux développements annonçaient la tendance des deux prochaines semaines : un groupe central de manifestants resterait dans le centre-ville d'Ottawa pendant la semaine, et des milliers d'autres manifestants viendraient les renforcer la fin de semaine.

³ Transcription de la conférence de presse du 30 janvier 2022, COM00000895, p. 3 et 4.

Le SPO n'a cerné la nécessité d'élaborer un plan qu'après s'être rendu compte dans la soirée du 30 janvier que les manifestants resteraient sur place. Dans son témoignage devant la Commission, le chef Sloly du SPO a déclaré que le 29 janvier, il s'attendait à ce que 5 à 10 % des manifestants et des véhicules restent sur place. Il semble que ni lui ni ses chefs adjoints aient fait le calcul que si 10 % des 4 000 à 5 000 véhicules attendus par le SPO restaient après la fin de semaine, cela signifiait que jusqu'à 500 véhicules resteraient à Ottawa et encombreraient le centre-ville. Le 30 ou le 31 janvier, le chef Sloly a fini par se rendre compte que ce qui avait commencé comme une manifestation était devenu une occupation des rues d'Ottawa.

11.2 L'expérience des habitants d'Ottawa

Avant de poursuivre la description détaillée des événements qui se sont déroulés à Ottawa, il est important de décrire l'incidence globale des manifestations sur la ville et ses habitants.

Les coups de klaxon qui avaient caractérisé la traversée du Canada par le Convoi de la liberté se sont poursuivis à son arrivée dans le centre-ville d'Ottawa. Tout au long de la première semaine des manifestations, les klaxons étaient presque constants, continuant toute la journée et, parfois, la nuit. Pendant le jour, au cours de la première semaine, la plupart des sites de manifestation du centre-ville ont enregistré des niveaux de bruit moyens de 90 à 110 décibels. Zexi Li, une résidente d'Ottawa qui a finalement obtenu une injonction pour faire cesser les klaxons, a témoigné qu'elle a mesuré des niveaux sonores de 85 à 90 décibels dans son appartement du dixième étage. L'incidence négative des klaxons était évidente. Certains manifestants semblaient se réjouir du mal que causait le bruit. Dans une vidéo, M. King rit en évoquant l'incapacité des résidents à dormir.

Les moteurs de nombreux camions dans le centre-ville tournaient au ralenti. Cela a relâché beaucoup de fumées de diesel dans l'air, tant dans les rues que dans les logements.

Les services municipaux, notamment ceux du centre-ville, ont été sérieusement perturbés. Cela comprenait l'accès à l'hôtel de ville, aux bibliothèques locales, aux cliniques de vaccination contre la COVID-19, aux opérations de déneigement, aux services communautaires et sociaux, et aux transports en commun. La perturbation de la circulation a affecté la vie des citoyens de multiples façons. Le Centre hospitalier pour enfants de l'Est de l'Ontario a signalé que ses patients atteints de cancer ont eu des difficultés à accéder aux traitements.

J'ai entendu des témoins décrire un état général d'anarchie dans le centre-ville. Il y a eu une rupture de l'ordre et des normes sociales, ainsi que des activités mettant en danger la santé et la sécurité publiques. Les manifestants ont allumé des feux ouverts pour se réchauffer, tout en stockant à proximité du diesel, du propane et des feux d'artifice.

Les services 9-1-1 d'Ottawa ont été débordés. En plus d'un nombre d'appels légitimes plus élevé que d'habitude, il y a eu de nombreux faux appels au 9-1-1 qui semblaient avoir pour but de perturber le système.

J'ai entendu des rapports crédibles de résidents qui s'étaient sentis menacés et harcelés par les manifestants. Le 3 février, un individu a été inculpé au criminel pour avoir proféré des menaces à l'encontre du maire d'Ottawa, Jim Watson. Le même individu aurait proféré une menace de mort à l'encontre du chef Sloly du SPO. Le directeur général des Services de protection et d'urgence d'Ottawa, Kim Ayotte, sa famille, la présidente Deans de la CSPO et son personnel, ainsi que les conseillers municipaux Catherine McKenney et Mathieu Fleury ont également reçu des menaces. En outre, des résidents privés ont été victimes de harcèlement, notamment ceux qui portaient des masques en public. Dans certains cas, les manifestants ont tenté d'enlever les masques des résidents, ce qui a entraîné des altercations physiques.

J'ai également entendu des témoignages d'insultes homophobes et transphobes adressées aux résidents, et de résidents racialisés qui se sont sentis visés. Certains

qui vivaient dans le quartier avaient peur de sortir de chez eux. Les résidents vulnérables ont été particulièrement touchés. Ces craintes ont été aggravées par l'incapacité apparente de la police à protéger le public et à maintenir l'ordre. Les citoyens ont vu des symboles de haine dans leur communauté, notamment des croix gammées et des drapeaux confédérés. Le drapeau de Diagonon, groupe créé par la personnalité en ligne Jeremy Mackenzie, qui était à Ottawa avec d'autres membres de Diagonon pendant la première fin de semaine des manifestations, était également présent. Les services de police et de renseignement considèrent Diagonon comme une organisation extrémiste de type milice, une caractérisation que M. Mackenzie conteste.

Les commerces du centre-ville ont également été touchés, beaucoup d'entre eux fermant en raison des manifestations. Selon certaines estimations, les pertes de revenus commerciaux et les pertes de salaires ont totalisé entre 150 et 210 millions \$ CA.

11.3 Les manifestants après la première semaine

Tout au long de la première semaine, environ 500 véhicules sont restés dans le centre-ville. Les participants au convoi qui sont restés à Ottawa se sont organisés autour d'un système de « capitaines de quartier ». Ces capitaines de quartier tenaient des réunions quotidiennes avec les manifestants campant dans les secteurs auxquels ils avaient été affectés.

Alors que de nombreux manifestants ont dormi dans leurs véhicules, d'autres ont séjourné dans des chambres d'hôtel fournies par des soutiens financiers des manifestations. Un donateur aurait dépensé 100 000 \$ CA pour des chambres d'hôtel destinées aux manifestants. Les hôtels ont également servi de centres de commandement, les différents aspects des manifestations étant coordonnés à partir de différents hôtels. M. Dichter a séjourné à l'hôtel Sheraton, où il s'est concentré sur les messages publics et médiatiques. MM. Garrah et Bulford ainsi que l'équipe

d'Adopt-A-Trucker ont établi leur quartier général à l'hôtel Swiss, où ils se sont concentrés sur la distribution de nourriture, la disponibilité des toilettes portables, le déneigement des trottoirs, la collecte des déchets et la collaboration avec la police.

Un autre centre de commandement a pris forme à l'hôtel ARC. M^{me} Lich et M. Barber y ont élu domicile, tout comme M. Bauder et son groupe Canada Unity. Les leaders du groupe anti-restriction Taking Back Our Freedoms (TBOF) logeaient également à l'hôtel ARC.

Au début de la première semaine, M^{me} Lich a conclu qu'elle avait besoin de conseils juridiques concernant la collecte de fonds qu'elle avait lancée sur GoFundMe. Elle a été mise en contact avec le Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF), qui à son tour a demandé à Keith Wilson, c.r., avocat basé à Edmonton, de représenter certains des organisateurs du convoi. M^e Wilson a accepté de diriger une équipe d'avocats, dont M^e Eva Chipiuk. Le 2 février, M^e Wilson s'est rendu à Ottawa par avion avec plusieurs personnes, dont Chad Eros, un comptable qui a accepté d'aider M^{me} Lich à s'occuper de la campagne GoFundMe.

M^{me} Lich était épuisée par les sollicitations d'accès aux fonds par des manifestants individuels et des organisations comme TBOF. Elle craignait que TBOF ne tente de prendre le contrôle du mouvement.

Lors de leur première rencontre, M^{me} Lich a senti que M^e Wilson était sincère et qu'il était là pour aider. Elle le trouva immédiatement sympathique et lui fit confiance. Cela ne faisait pas l'unanimité. M. Dichter estimait que les messages de M^e Wilson étaient trop négatifs. M. Eros en est venu à croire que M^e Wilson, M^{me} Lich et d'autres personnes ayant des racines dans le mouvement souverainiste albertain avaient pris en charge le discours du Convoi de la liberté, ce qui menaçait de délégitimer la manifestation.

11.4 L'intervention policière pendant la première semaine des manifestations

Bien que le SPO se soit rendu compte que les manifestations étaient devenues un problème de maintien de l'ordre plus grave qu'il ne l'avait prévu, il n'a pas élaboré de plan opérationnel global pour mettre fin aux manifestations. Au lieu de cela, il s'est concentré sur l'élaboration d'un sous-plan de maintien de l'ordre qui était déconnecté d'une stratégie de résolution plus large. Cela a donné l'impression que le chef Sloly – qui s'est concentré sur l'élaboration de ce sous-plan – avait donné la priorité aux mesures coercitives plutôt qu'à d'autres stratégies pour mettre fin aux manifestations.

Les difficultés de planification du SPO étaient aggravées par un effondrement général du commandement et du contrôle. Cet effondrement a commencé le 1^{er} février, lorsque le SPO a transféré le pouvoir décisionnel opérationnel principal du commandant des interventions du SPO, l'inspecteur Lucas, au commandant des événements du SPO, le surintendant Christopher Rheume. Le 4 février, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a remplacé le surintendant Rheume par le surintendant Jamie Dunlop. Le chef Sloly a déclaré qu'aucun de ces changements ne lui a été communiqué avant le 5 février et que le fait que ses chefs adjoints ne l'avaient pas informé rapidement de ces changements importants a érodé sa confiance en son équipe de direction. Le chef Sloly ne faisait pas non plus confiance au surintendant Dunlop, ce qui a conduit le SPO à le remplacer par un troisième commandant des événements, le surintendant Mark Patterson, le 6 février. Le changement constant de commandant des événements pendant les manifestations a été très perturbateur.

Un autre problème qui est apparu au cours de la première semaine des manifestations était l'incapacité d'utiliser correctement les équipes de liaison policière (ELP) pour gérer les manifestations. L'implication des ELP a parfois été mal comprise par la direction du SPO, qui y voyait un moyen de faire paraître les interventions ultérieures plus légitimes, ou un autre moyen de recueillir des renseignements, plutôt qu'un outil permettant d'établir des relations à long terme, de cerner des solutions mutuellement

satisfaisantes aux problèmes, et de réduire l'empreinte des manifestations. Peut-être en raison de ces malentendus, les ELP se sont vu refuser l'autonomie dont elles avaient besoin pour travailler efficacement. En pratique, les activités des ELP ont été microgérées par la direction du SPO.

Il est difficile de comprendre exactement pourquoi ces problèmes sont survenus, puisque les ELP avaient déjà prouvé leur utilité au cours de la première semaine des manifestations. Par exemple, les agents des ELP ont contribué à convaincre les manifestants de quitter pacifiquement le parc de la Confédération le 6 février. Malgré ce succès initial, les ELP ont été sous-utilisés jusqu'à la mi-février. Des témoins de la PPO ont déclaré qu'à certains moments, les agents des ELP n'avaient rien à faire.

La confiance du public envers la police a également commencé à s'éroder au cours de la première semaine des manifestations. Lors d'une séance d'information à l'intention des membres du conseil municipal d'Ottawa et des membres de la CSPO le 2 février, le chef Sloly du SPO a déclaré qu'«il n'y a peut-être pas de solution policière» au Convoi de la liberté. Le chef Sloly a témoigné qu'il avait fait cette déclaration parce qu'aucun service de police ne pouvait composer avec la taille et l'ampleur des événements. Cependant, comme l'a reconnu le chef Sloly, sa déclaration a été largement mal comprise et mal interprétée. De nombreux membres du public ont trouvé la déclaration alarmante et se sont demandé comment la situation pouvait être résolue sans l'intervention de la police.

Les membres du SPO ont commencé à solliciter l'aide d'organismes externes le 31 janvier. La PPO a répondu à la demande, mais la GRC a refusé de fournir une partie du personnel demandé par le SPO. La commissaire de la GRC, Brenda Lucki, craignait que le SPO n'ait pas de plan pour utiliser les UMO de la GRC et ne voulait pas s'engager à fournir ces agents avant d'avoir une plus grande certitude quant à leur utilisation. Elle n'a pas expliqué au chef Sloly que c'était l'une des raisons pour lesquelles elle rejetait sa demande. Des demandes de ressources policières ont également été faites au niveau politique, notamment des appels entre le maire

d'Ottawa, M. Watson, et le premier ministre Trudeau ainsi que la ministre provinciale Lisa MacLeod, et entre le chef Sloly et la solliciteure générale de l'Ontario, Sylvia Jones.

Le 2 février, la PPO a constaté que le manque de commandement, de contrôle et de communication interne du SPO faisait échouer les tentatives d'assistance de la PPO. Le surintendant Abrams de la PPO a témoigné que la réponse du SPO au Convoi de la liberté demeurait dysfonctionnelle et dangereuse. Il a souligné l'échec de l'utilisation des ELP et la confusion au sein du SPO quant à savoir qui avait l'autorité de diriger la planification opérationnelle comme raisons pour lesquelles il avait été réticent à fournir des ressources supplémentaires de la PPO au SPO.

Le chef Sloly du SPO a tenté de réagir à la confusion qui régnait au sein de la structure de commandement et de contrôle du SPO en s'impliquant davantage dans la prise de décision et la planification. De nombreux témoins ont déclaré que cela avait été contre-productif, érodant l'autorité du commandant des événements et créant davantage de confusion quant à la personne responsable.

Le matin du 4 février, le chef Sloly a annoncé publiquement une nouvelle stratégie [TRADUCTION] « d'intensification, d'application et de confinement » qui impliquait le déploiement de 150 agents supplémentaires pour faire respecter la loi et confiner les manifestations au centre-ville. De nombreux agents du SPO chargés de mettre en œuvre ce plan n'en ont eu connaissance qu'au moment de son annonce publique, et les organismes partenaires n'avaient pas été consultés au préalable. Le SPO ne disposait pas non plus des agents nécessaires pour mettre en œuvre le plan, bien que le chef Sloly ait été informé avant l'annonce que le SPO disposait de suffisamment de personnel.

Le 5 février, le chef Sloly a formulé un certain nombre de priorités générales pour le SPO, qui, selon lui, faisaient déjà partie intégrante du plan du SPO. Toutefois, la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO a plutôt compris qu'il s'agissait de nouvelles priorités qui constitueraient la base d'un nouveau plan. De nombreux

témoins ont estimé que les interventions du chef Sloly ont contribué à l'effondrement de la structure de commandement des interventions auquel le chef Sloly tentait pourtant de remédier.

La fin de la première semaine complète de manifestations – le dimanche 6 février – fut l'un des pires moments pour les relations entre la police et les manifestants et pour le moral interne de la police. Le pire exemple est la série d'événements survenus sur le site du chemin Coventry qui, au 6 février, était devenu une plateforme logistique pour le Convoi de la liberté. Pour soutenir les camions dans le centre-ville, les manifestants y stockaient des milliers de litres de carburant, ce qui représentait un risque majeur pour la sécurité.

L'ELP a commencé à négocier avec les leaders des manifestants au site du chemin Coventry pour faire enlever le stock de carburant. Les négociations s'étaient bien déroulées, et un leader des manifestants avait accepté de faire ce qu'il pouvait pour déplacer le carburant hors du site. Cependant, après environ deux heures de négociations, l'ELP a appris que le SPO allait mener une opération de maintien de l'ordre au site du chemin Coventry plus tard dans la journée. En entendant cette nouvelle, l'ELP a tenté de faire arrêter l'action de l'UMO, mais le commandant des événements, le surintendant Patterson, et le chef adjoint Bell ont décidé de poursuivre. En conséquence, l'UMO a envahi la zone et a arrêté les manifestants alors qu'ils retiraient le carburant, conformément à leur entente avec l'ELP. Les manifestants ont naturellement considéré cela comme une trahison de la part du SPO. Les membres des ELP du SPO et de la PPO étaient démoralisés et estimaient qu'il ne servait à rien de continuer à essayer puisque la confiance qu'ils avaient cultivée avec les manifestants avait été perdue.

11.5 Les habitants de la ville commencent à se défendre

Frustrés par ce qu'ils percevaient comme l'absence de réponse significative de la part du SPO, les résidents d'Ottawa ont commencé à prendre leurs propres mesures contre

les manifestants au cours de la première semaine. Le 4 février, Catherine McKenney, membre du conseil municipal d'Ottawa, a organisé une « marche pour la sécurité » avec les résidents afin de « reprendre les rues ». Catherine McKenney a organisé une deuxième marche prévue quelques jours plus tard, mais elle a été annulée en raison des risques accrus de confrontation avec les manifestants.

À la suite de la première fin de semaine, la résidente d'Ottawa Zexi Li est devenue la principale plaignante dans un recours collectif intenté contre les manifestants. Dans le cadre de ce recours, le 7 février, M^{me} Li a obtenu une injonction interdisant aux manifestants d'utiliser des klaxons à air comprimé ou klaxons de train dans la ville. Dans un premier temps, l'injonction a porté ses fruits, mais les klaxons ont fini par reprendre.

11.6 La réponse de la municipalité

La réponse principale de la Ville d'Ottawa au cours de la première semaine était sa décision, le dimanche 6 février, de déclarer une urgence. Le directeur municipal Kanellakos a témoigné que la décision avait été prise à ce moment-là parce qu'il était devenu évident que les manifestants resteraient, et que la police signalait qu'elle n'avait pas assez de ressources. Selon M. Kanellakos, la Ville estimait que la déclaration informerait la communauté de la gravité de la situation et signalerait à la province de l'Ontario qu'elle devait intervenir.

Le 7 février, le conseil municipal d'Ottawa a tenu sa première réunion depuis le début des manifestations. Le conseil a adopté plusieurs motions, dont les suivantes :

- demander au maire de faire appel aux gouvernements provincial et fédéral afin qu'ils fournissent les soutiens financiers et logistiques nécessaires pour mettre fin aux manifestations de manière pacifique;
- charger le personnel de demander une augmentation de l'amende fixe applicable à plusieurs infractions aux règlements municipaux;

- condamner le racisme, l'antisémitisme et la discrimination dont sont victimes les communautés noire, juive, musulmane, racialisée et 2ELGBTQI+;
- demander au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité de la sécurité publique dans la Cité parlementaire.

Le lendemain, le chef Sloly du SPO a écrit au maire Watson et à la présidente de la CSPO, M^{me} Deans, déclarant que le SPO était le seul service de police compétent et que cette dernière motion était dépourvue d'autorité juridictionnelle.

Le conseil a également débattu d'une motion visant à ce que la Ville entame des discussions avec le ministre fédéral de la Sécurité publique afin de déterminer si la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être invoquée à ce moment-là. La motion a échoué à l'issue d'un vote de 12 voix contre 12.

Au cours de la première semaine, le personnel juridique de la Ville a travaillé sur la possibilité d'obtenir une injonction contre les manifestants. Les 2 et 4 février, le service juridique de la Ville a demandé au SPO des informations sur le type d'injonction dont il aurait besoin pour l'aider à répondre aux manifestations, mais il a eu du mal à obtenir une réponse claire. Le conseiller juridique de la Ville d'Ottawa, David White, a conclu que le SPO avait perdu tout intérêt pour une injonction. Il semble que la Ville ait adopté la position qu'elle ne demanderait une injonction que si le SPO lui disait qu'il en avait besoin.

Alors que les manifestations se poursuivaient, les membres du conseil municipal ont commencé à réclamer davantage d'action et, le 9 février, ils ont adopté une motion demandant à M^e White d'examiner la possibilité de demander une injonction. Lors de sa réunion du 11 février, la CSPO a également discuté des raisons pour lesquelles la Ville n'avait pas encore demandé d'injonction. Le jour même, à la demande du directeur municipal Kanellakos, la Ville d'Ottawa a déposé une demande d'injonction auprès de la Cour supérieure de justice de l'Ontario. La demande visait à obtenir une ordonnance interdisant aux manifestants d'enfreindre les règlements de la Ville. La

juge en chef adjointe Faye McWatt a accordé l'injonction le lendemain, qualifiant la preuve de la Ville d'écrasante.

En fin de compte, l'injonction de la Ville n'a jamais été utilisée par la police. M. Kanellakos a déclaré qu'avec le recul, il aurait probablement été utile de demander l'injonction plus tôt.

11.7 L'absence de l'Ontario

L'un des thèmes qui a fait surface au cours de l'enquête est l'opinion selon laquelle le gouvernement de l'Ontario n'était pas pleinement engagé dans la réponse aux manifestations. De nombreux témoins avaient l'impression que la province tentait d'éviter la responsabilité de répondre à une crise à l'intérieur de ses frontières.

Il est difficile d'évaluer ces plaintes, car l'Ontario n'a pas participé pleinement à l'enquête. Bien que la province ait produit environ 1 000 documents et fourni le témoignage d'un sous-ministre et d'un sous-ministre adjoint, elle n'a pas demandé la qualité pour agir comme partie. De plus, le premier ministre Doug Ford et la sollicitrice générale Sylvia Jones ont tous deux refusé d'être questionnés par les avocats de la Commission. Lorsque j'ai émis des assignations pour les contraindre à témoigner, ils ont invoqué le privilège parlementaire et ont refusé de s'y conformer. En conséquence, la Commission est malheureusement désavantagée dans sa compréhension de la perspective de l'Ontario.

Le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, a témoigné que la province était [TRADUCTION] «très engagée dans le soutien de la Ville d'Ottawa par divers moyens», mais il a également témoigné que «lorsque l'on s'inquiétait que la manifestation s'étende à d'autres parties de la province ... c'est à ce moment que le premier ministre a décidé d'agir⁴». Je considère ces commentaires comme

⁴ Témoignage du sous-solliciteur général Mario Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 160-162.

une reconnaissance du fait que la province n'était pas aussi impliquée lorsque les manifestations en Ontario étaient limitées à Ottawa.

L'absence d'engagement provincial au niveau politique est bien illustrée par une série de « réunions tripartites » qui ont eu lieu entre le 3 et le 10 février. Il s'agissait de tentatives de réunir des responsables des gouvernements fédéral, provincial et municipal afin de coordonner une réponse intégrée aux manifestations. Elles se sont déroulées à deux niveaux : au niveau du personnel et au niveau ministériel. Alors que l'Ontario a envoyé des représentants à la table du personnel, la province était absente à la table politique. Le premier ministre Ford a dit au maire Watson qu'il ne pensait pas que ces réunions seraient productives. La solliciteure générale Jones était d'avis que la réponse aux manifestations était une question d'application de la loi qui devait être traitée par le chef Sloly du SPO et le commissaire de la PPO, Thomas Carrique, et non par des responsables politiques.

11.8 Le Service de police d'Ottawa demande 1 800 agents

Le 5 février, la CSPO a demandé au chef Sloly de combien d'agents le SPO avait besoin pour mettre fin aux manifestations. Le chef Sloly a interprété cette question comme une directive officielle en vertu de la *Loi sur les services policiers* et, le 6 février, il a indiqué que 1 800 agents supplémentaires étaient nécessaires. La présidente de la CSPO, M^{me} Deans, a demandé au bureau du maire d'exercer de la pression politique pour obtenir ces ressources. Le bureau du maire a hésité à s'impliquer, mais après d'autres discussions, le maire a accepté.

Le 7 février, la présidente Deans, le maire Watson et le chef Sloly ont rendu publique la demande de 1 800 agents. Le chef Sloly a rendu publique cette demande lors d'une réunion du conseil municipal, et le maire Watson et la présidente Deans ont envoyé des lettres conjointes au premier ministre Trudeau, au ministre fédéral de la Sécurité publique Marco Mendicino, au premier ministre de l'Ontario, M. Ford, et à la solliciteure générale de l'Ontario, M^{me} Jones.

Si le fait de rendre la demande publique a probablement généré une pression politique, cela risquait également de révéler la pensée stratégique et opérationnelle du SPO. La demande indiquait que le SPO se préparait à une mobilisation massive de ressources pour tenter d'expulser les manifestants. Cela comportait le risque que les manifestants puissent planifier une réponse stratégique.

Pour mettre les choses en perspective, il convient ici de noter que la demande du 7 février n'était pas la seule fois où des acteurs politiques ont divulgué des informations sur la dotation en personnel, sans doute à des fins politiques. Dans un communiqué de presse, la solliciteure générale de l'Ontario, M^{me} Jones, a déclaré que plus de 1 500 agents de la PPO avaient été sur le terrain à Ottawa depuis le début de la manifestation. En réalité, la PPO avait fourni un total de 1 500 quarts de travail d'agents de la PPO. Le commissaire de la PPO, M. Carrique, et le sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, ont qualifié la divulgation de ces chiffres de peu utile et d'imprudente. Lorsqu'on lui a demandé si la solliciteure générale politisait la question des ressources policières par cette déclaration, le commissaire Carrique a indiqué qu'il faudrait que la Commission le demande à la solliciteure générale elle-même. Cependant, comme mentionné précédemment, la solliciteure générale Jones a refusé de témoigner devant la Commission.

Le même jour où la demande de 1 800 agents a été rendue publique, le commissaire Carrique de la PPO, le sous-solliciteur général de l'Ontario Di Tommaso, et le sous-commissaire Duheme de la GRC ont entendu dire que le chef Sloly du SPO avait dit à son équipe de demander deux fois plus de ressources que nécessaire. Le chef Sloly a reconnu qu'il avait peut-être fait une remarque de cette nature lors d'une réunion du SPO. Bien que l'intention du chef Sloly était d'encourager l'équipe de commandement à réfléchir au nombre de ressources dont elle avait besoin à long terme, lorsque le surintendant Abrams de la PPO a appris la demande de 1 800 agents le lendemain, il était naturellement méfiant.

11.9 L'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex

Tom Marazzo a servi comme officier dans les Forces armées canadiennes pendant 25 ans. Il est venu à Ottawa au cours de la première fin de semaine, après que James Bauder lui ait demandé d'aider à la logistique. Dans la soirée du 7 février, M. Marazzo s'est inquiété de la pression publique croissante exercée sur le SPO et exigeant des mesures contre les manifestants. M. Marazzo a estimé que les organisateurs de la manifestation devaient aider à atténuer la tension.

Le matin du 8 février, le chef adjoint Bell du SPO a dit au directeur municipal, M. Kanellakos, que l'ELP voulait le rencontrer pour discuter d'une éventuelle rencontre avec certains manifestants. M. Kanellakos a dit aux agents de l'ELP qu'il rencontrerait les manifestants, mais qu'il avait besoin de quelque chose en échange. Un agent a suggéré que les camions soient retirés des quartiers résidentiels.

Vers midi le 8 février, l'ELP a escorté M. Marazzo et les avocats du convoi, M^e Wilson et M^e Chipiuk, à l'hôtel de ville d'Ottawa pour rencontrer M. Kanellakos. M. Marazzo a dit à M. Kanellakos que les manifestants souhaitaient une rencontre avec le maire. M. Kanellakos a répondu qu'il y aurait des conditions à cette rencontre, notamment que les camions quittent les zones résidentielles. Tout le monde a convenu que ce serait un pas en avant.

Après la réunion, M. Marazzo, M^e Wilson, M^e Chipiuk et l'ELP se sont rendus à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex pour essayer de convaincre les manifestants de se déplacer vers la rue Wellington. Cette intersection était une zone de préoccupation particulière pour la police en raison de l'attitude très agressive des manifestants qui s'y trouvaient. M^e Chipiuk et M. Marazzo ont mené les efforts pour convaincre les manifestants de se déplacer. Finalement, ceux-ci ont accepté de le faire. Le déplacement des camions nécessitait l'aide du SPO, qui avait auparavant installé des barrières de béton pour empêcher les véhicules se trouvant sur la rue Rideau d'emprunter la rue Wellington. En début de soirée, M^e Chipiuk et M. Marazzo

ont trouvé un membre de l'ELP du SPO et l'ont informé que les camionneurs étaient prêts à partir. Cependant, après un appel téléphonique, l'agent de l'ELP a informé les organisateurs de la manifestation que le SPO ne retirerait pas les barrières de béton.

Cette décision du SPO a apparemment été prise en raison d'un malentendu au sein du SPO lui-même. Le surintendant intérimaire Robert Drummond du SPO a compris que le plan était de demander au groupe à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex de quitter Ottawa, et non de se réinstaller sur la rue Wellington. Lorsqu'il est devenu évident que les manifestants voulaient simplement se réinstaller, le SPO a refusé de coopérer. L'identité de la personne qui n'a pas approuvé le déplacement n'est pas claire.

Parallèlement aux négociations entre la Ville et les organisateurs de la manifestation, le SPO planifiait une opération de maintien de l'ordre pour dégager l'intersection Rideau-Sussex. Une opération avait été initialement prévue pour le 7 février, la veille de la rencontre entre M. Kanellakos et les manifestants, mais elle avait été reportée par manque de ressources. Le 9 février, le surintendant Patterson du SPO a présenté un autre plan pour cette opération. La PPO et la GRC n'ont pas soutenu l'opération telle que présentée, et un commandant du SPO l'a annulée parce que les experts du SPO en matière de maintien de l'ordre estimaient qu'elle était mal planifiée et dangereuse.

Ignorant que l'opération de l'UMO était toujours à l'étude, M. Marazzo, M^e Wilson et M^e Chipiuk ont rencontré l'ELP le 9 février pour voir s'il était encore possible de déplacer les camions de l'intersection Rideau-Sussex. Ils ont dit à l'ELP que, si la police pouvait garantir le retrait des barrières de béton, ils pourraient travailler avec les camionneurs qui se trouvaient à l'intersection et les convaincre de se déplacer. Ayant été forcé d'abandonner son opération de maintien de l'ordre, le commandement du SPO a finalement approuvé le plan visant à déplacer les camions vers la rue Wellington.

Le 10 février, Tamara Lich, organisatrice du convoi, a demandé aux principaux organisateurs et bénévoles de se réunir à l'angle de la rue Rideau et de la promenade Sussex à 10 h pour tenter d'obtenir l'accord des camionneurs de dégager l'intersection. Avec l'aide de l'ELP, ils ont persuadé plusieurs camionneurs de se déplacer vers la rue Wellington. Vers 16 h, le SPO a indiqué qu'il allait retirer les barrières. Juste avant le coucher du soleil, la police et les employés de la Ville sont arrivés à l'intersection avec un chariot élévateur et une dépanneuse. La présence policière dans le secteur a été renforcée pour aider à gérer le déplacement. Cependant, certains manifestants ont cru que la police était là pour déloger les camionneurs de force et ont réagi en conséquence. Malgré les efforts de M^e Wilson et de M^{me} Lich pour calmer la foule grandissante, il est devenu impossible de mener à bien l'opération.

11.10 La cellule de planification intégrée

La demande de 1 800 agents formulée le 7 février a été soumise à la PPO et à la GRC pour évaluation. La GRC voulait que cette demande soit appuyée par un plan avant d'engager des ressources, mais le SPO n'avait toujours pas de plan opérationnel global pour mettre fin aux manifestations. Pour résoudre ce problème, le commissaire Carrique de la PPO a décidé, avec l'appui de la commissaire Lucki de la GRC, de créer une cellule de planification intégrée (la cellule) pour évaluer les besoins du SPO et soutenir ses efforts de planification. La cellule était une équipe d'experts en la matière dirigée par le surintendant en chef de la PPO, Carson Pardy. Au cours de la première réunion avec la cellule, le 8 février, le SPO a accepté de lui fournir son plan et d'examiner une proposition du surintendant en chef qui visait à établir un commandement unifié avec la PPO et la GRC.

L'attitude du chef Sloly du SPO envers la cellule était mitigée. Il voyait des avantages dans l'expertise de la cellule, mais avait également le sentiment qu'elle évaluait si le SPO était « digne » de ressources supplémentaires. Le chef Sloly craignait également que la cellule ne soit utilisée pour le saboter, lui et le SPO. Le 9 février, il a déclaré que l'intégration avec la cellule était, dans les faits, un jeu à somme nulle : soit le SPO

intégrait la cellule dans le plan du SPO, soit la cellule intégrait le SPO dans le plan de la cellule. Le chef Sloly a insisté pour que le SPO garde le contrôle.

Le chef Sloly a ensuite supervisé l'élaboration d'un plan opérationnel qui reflétait l'accent qu'il mettait sur les opérations de maintien de l'ordre. Ce plan du 9 février contenait un énoncé de mission laconique d'une seule phrase qui réaffirmait l'objectif de mettre fin à l'illégalité et de rétablir des entreprises et des quartiers sécuritaires et ouverts. Le plan prévoyait des négociations, mais ne donnait que peu de détails sur le rôle de l'ELP. Il était axé sur une série d'opérations de maintien de l'ordre visant à réduire l'empreinte de la manifestation en évacuant les manifestants d'Ottawa, un secteur à la fois. Le dysfonctionnement du commandement et du contrôle ainsi que le manque de confiance entre le chef Sloly et ses chefs adjoints, qui avaient affecté le SPO au cours de la première semaine, ont persisté lors de l'élaboration de ce plan.

La deuxième réunion du SPO avec la cellule, le 9 février, était controversée par moments. Le chef Sloly a insisté que la cellule garantisse un nombre précis d'agents et a laissé comprendre que toute tentative de planifier sans ces engagements de ressources serait une perte de temps. Ne considérant pas le plan du SPO comme sécuritaire, la cellule a déclaré qu'elle voulait aider le SPO à développer un plan approprié et qu'elle était prête à s'engager à fournir les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Bien que le chef Sloly ait compris le point de vue de la cellule selon lequel le plan du SPO était trop agressif, il n'a pas accepté de le mettre en pause.

Du point de vue de la cellule, cette réunion n'a pas mené à un accord sur la planification ou l'intégration, comme elle le recherchait. Au lieu d'un plan commun, il y avait maintenant deux plans : le plan du 9 février du SPO et un plan que la cellule était en train de développer pour dégager systématiquement le centre-ville.

Le 10 février, le commissaire Carrique de la PPO a donné la priorité au déploiement des ressources de la PPO à Windsor pour répondre aux manifestations qui s'y déroulaient, et dont je parle plus loin dans ce chapitre, à la section 12. Il a fondé cette

décision non seulement sur l'importance économique de Windsor, mais aussi sur le fait que le SPO n'avait pas de plan approprié pour utiliser les agents de la PPO. La GRC a redéployé des agents d'Ottawa à Windsor pour des raisons similaires. Ni la GRC ni la PPO ne semblent avoir communiqué cette décision au chef Sloly, ce qui peut avoir contribué à ses faibles attentes à l'égard de la cellule.

Les difficultés d'intégration, de planification, de commandement et de contrôle du SPO ont atteint leur point de rupture le 10 février. La cellule a eu du mal à obtenir des informations sur les ressources et les plans du SPO, car les agents du SPO se sentaient incapables de les fournir sans l'approbation du chef Sloly. La cellule a donc élaboré son propre plan sans l'approbation du SPO.

Aggravant la situation, la relation entre la commandante stratégique du SPO, soit la cheffe adjointe intérimaire Ferguson, et le commandant opérationnel du SPO, le surintendant Patterson, s'est détériorée. Comme je l'ai mentionné précédemment, l'opération de maintien de l'ordre du 9 février contre les manifestants de Rideau-Sussex a été annulée. Le chef Sloly et le surintendant Patterson voulaient aller de l'avant, mais la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a déclaré qu'elle n'était pas d'accord avec leur approche. En réponse, le surintendant Patterson l'a accusée de miner son autorité et de comploter avec son conjoint, qui dirigeait l'ELP du SPO. Elle a nié cette allégation. Le chef Sloly a démis le surintendant Patterson de ses fonctions de commandant des événements en raison de ses commentaires sur la cheffe adjointe intérimaire Ferguson.

11.11 La tentative du SPO de « réinitialiser »

Le remplacement du surintendant Patterson a ouvert la voie à un important remaniement. Le chef Sloly a consulté ses chefs adjoints pour trouver un remplaçant et, le 10 février, ils ont choisi le surintendant intérimaire Robert Bernier, l'un des commandants les mieux formés du SPO. Le surintendant intérimaire Bernier a

immédiatement cerné une série de priorités qui, selon lui, aideraient le SPO à « réinitialiser » sa réponse aux manifestations.

Le surintendant intérimaire Bernier a commencé par élaborer un nouvel énoncé de mission pour le plan du SPO qui mettait l'accent sur la négociation, la désescalade, le respect du droit de manifester, la sécurité publique et l'intégration des UMO et des ELP dans la prise de décision. Il a formé une table de commandement intégrée qui devait prendre toutes les décisions opérationnelles, avec des sièges pour les agents des UMO, des ELP et de la PPO.

La nomination du surintendant intérimaire Bernier n'a pas résolu tous les problèmes du SPO. À certains moments, le chef Sloly continuait de participer aux opérations. Le surintendant intérimaire Bernier n'a pas toujours reçu des informations en temps opportun. Néanmoins, la rectification du tir amorcée le 11 février était importante et a marqué un véritable tournant.

Le 11 février, la cellule avait fini par élaborer un projet de plan. Il décrivait une approche en quatre étapes pour stabiliser la situation, dégager toute la zone de manifestation, maintenir la zone dégagée, puis démobiliser. La commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO ont tous deux exprimé leur confiance envers l'ébauche du plan lorsqu'ils en ont été informés le 11 février. La cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO appuyait également le plan.

Cependant, la cellule et le SPO travaillaient encore en vase clos, et le surintendant intérimaire Bernier ne savait même pas que la cellule élaborait son propre plan. Le 12 février, le chef adjoint Bell du SPO a reconnu qu'il était nécessaire de marier le plan de la cellule avec celui du surintendant intérimaire Bernier. Le représentant de la GRC de la cellule a contacté le surintendant intérimaire Bernier plus tard dans la journée, initialisant ainsi l'intégration des plans.

Alors que le surintendant intérimaire Bernier a informé la cellule qu'il avait discuté avec le chef Sloly et que la cellule pouvait procéder avec le plan, le chef Sloly a par la

suite dit à la cellule qu'on devait lui faire rapport personnellement sur ce plan. Lorsque le surintendant en chef Pardy de la PPO a dit au chef Sloly que la cellule souhaitait une plus grande intégration, le chef Sloly a répondu qu'il voulait aussi être informé à ce sujet. Dans l'après-midi du 12 février, la cellule a présenté son projet de plan au chef Sloly, mais ce dernier ne l'a pas approuvé. Selon le surintendant en chef Pardy de la PPO, cela s'est produit en raison d'une déclaration faite par un expert de la GRC au cours de la réunion, qui suggérait involontairement que les actions du chef Sloly pourraient faire échouer la réponse de la police aux manifestations d'Ottawa. Le chef Sloly a demandé des documents supplémentaires et a déclaré qu'il n'appuierait pas l'approche de la cellule s'il n'avait pas confiance en ce que le SPO et la cellule pouvaient accomplir.

Dans la soirée du 12 février, la cellule a finalisé et approuvé son projet de plan. Le 13 février, la cellule a demandé et obtenu l'approbation du surintendant intérimaire Bernier, et la cheffe adjointe intérimaire Ferguson a informé la cellule que l'approbation du chef Sloly n'était pas nécessaire. Plus tard dans la soirée, le chef Sloly a dit à la commissaire Lucki de la GRC et au commissaire Carrique de la PPO que le SPO avait approuvé le plan dans son entièreté.

Le plan du 13 février représentait une amélioration significative par rapport à celui du 9 février. Il détaillait la façon dont la police mettrait fin aux manifestations en utilisant d'abord l'ELP pour réduire l'empreinte des manifestations, puis en lançant des actions de maintien de l'ordre pour déloger les manifestants restants. Il créait un commandement stratégique intégré composé du SPO, de la PPO et de la GRC qui résoudrait tout désaccord entre les commandants opérationnels des forces et servirait de tampon entre les commandants opérationnels et la sphère politique.

Le plan du 13 février ne comprenait pas encore de sous-plans pour déloger les manifestants du centre-ville d'Ottawa et remorquer les véhicules, mais ils étaient en cours d'élaboration. Les commissaires Lucki et Carrique ont exprimé leur confiance dans le plan et semblaient prêts à y consacrer des ressources importantes.

11.12 La résistance continue des résidents

Lors de la troisième fin de semaine de manifestations, les frustrations des résidents ont atteint un point d'ébullition. Cette frustration a culminé le 13 février avec la « bataille du pont Billings », une contre-manifestation organisée pour empêcher un autre convoi de se joindre aux manifestations dans le centre-ville. Des centaines de résidents ont rempli la rue, empêchant le convoi de passer. Finalement, les manifestants ont accepté d'enlever les drapeaux soutenant le convoi de leurs véhicules et ont été autorisés à partir, un par un.

Selon les membres du conseil municipal d'Ottawa McKenney et Fleury, c'était là un moment décisif. La communauté a senti qu'elle détenait un certain pouvoir et a voulu intervenir davantage. D'autres ont vu cet événement d'un tout autre œil. Le premier ministre Trudeau a déclaré que le gouvernement craignait que des contre-manifestations comme celle-ci ne deviennent plus fréquentes et n'augmentent la possibilité de violence.

11.13 La « percée » avec les manifestants

Alors que le SPO était en train de rectifier le tir, les manifestants et les représentants de la Ville ont repris les pourparlers.

Dean French est l'ancien chef de cabinet du premier ministre de l'Ontario, Doug Ford. Le 6 février, il a été mis en contact avec un avocat du convoi, M^e Wilson. M. French a proposé de servir d'intermédiaire entre les manifestants et la Ville d'Ottawa pour voir si les deux parties pouvaient trouver un terrain d'entente sur la façon de procéder. Le 10 février, M. French a appelé le maire Watson, qu'il connaissait depuis le temps de sa carrière politique. M. French a indiqué qu'il était prêt à faciliter les discussions avec les manifestants. Le maire a demandé à son chef de cabinet, Serge Arpin, de rappeler M. French. Lors de son premier appel avec M. French, M. Arpin a suggéré que si M. French pouvait persuader les organisateurs du convoi de retirer les camions

des zones résidentielles, une rencontre entre les manifestants et le maire Watson serait possible. M. French a transmis ce message à M^e Wilson et aux manifestants.

M. French a continué à avoir des discussions individuelles productives avec M. Arpin et M^e Wilson et, le 11 février, il s'est rendu à Ottawa pour conclure une entente. Il a rencontré M. Arpin pour finaliser les détails de l'entente, qui comprenait l'engagement de faire sortir au moins 75 % des camions des zones résidentielles dans un délai de 24 à 72 heures.

Plus tard ce jour-là, M. French a rencontré des représentants du convoi, soit M^e Wilson, M^e Chipiuk, M^{me} Lich, M. Marazzo et plusieurs autres personnes, et a finalisé les termes d'une entente. Celle-ci prévoyait que certains camions seraient déplacés vers la rue Wellington, tandis que d'autres partiraient vers la ville voisine d'Arnrior. En échange, le maire d'Ottawa rencontrerait M^{me} Lich et d'autres manifestants. M^{me} Lich et M^e Wilson considéraient l'entente comme une porte de sortie possible pour les manifestants. Plusieurs organisateurs du convoi se sont réunis le soir même et ont décidé d'accepter l'entente.

Des lettres énonçant les termes de l'entente ont été rédigées pour être signées par le maire Watson et M^{me} Lich. Le 12 février, les deux parties ont échangé ces lettres⁵. Le 13 février, des exemplaires de ces lettres ont été distribués au chef Sloly, à l'avocate générale du SPO, aux conseillers municipaux et au chef de cabinet du ministre Mendicino. Les deux lettres ont été rendues publiques plus tard dans la journée.

Le SPO n'a eu connaissance de ces négociations que le 12 février. À midi le 13 février, juste avant que les lettres ne soient rendues publiques, un appel a eu lieu entre le directeur municipal Kanellakos et le chef Sloly du SPO. Ils ont convenu que le surintendant intérimaire Drummond du SPO serait chargé d'aider à la logistique

⁵ Lettre de Jim Watson, 12 février 2022, HRF00001264; Lettre de Tamara Lich, 12 février, 2022, HRF00001275.

de la mise en œuvre de l'entente, et que les représentants du SPO, de la Ville et des manifestants se rencontreraient le soir même pour coordonner le déplacement. Lors de cette réunion, le surintendant intérimaire Drummond a négocié certains détails du déplacement avec les manifestants. Il a été convenu que les camions qui ne pouvaient pas s'installer sur la rue Wellington quitteraient la ville. Le surintendant intérimaire Drummond a dit aux manifestants que même s'ils s'installaient sur la rue Wellington, ils ne pourraient pas y rester indéfiniment.

Le groupe de manifestants est allé parler aux camionneurs sur le terrain pour obtenir leur accord sur l'entente. Bien qu'il y ait eu quelques réticences, les représentants des manifestants ont eu l'impression d'obtenir un soutien important de la part des camionneurs. Cependant, tous les organisateurs n'étaient pas favorables à ces plans, et un certain nombre d'entre eux se sont employés à les miner. Benjamin Dichter a utilisé son compte Twitter pour nier l'existence d'une entente, alors qu'il en avait été informé. Il a semé encore plus de confusion en publiant un démenti sur le compte Twitter de Tamara Lich, auquel il avait accès. Patrick King et Brigitte Belton ont également nié l'existence d'un accord, le qualifiant [TRADUCTION] « d'opération sous faux pavillon » et de « fausse nouvelle ».

Les tentatives de déplacement des camions ont commencé vers 13 h le 14 février. À 16 h 30, le Service de protection parlementaire (SPP) a contacté le chef Soly du SPO pour lui faire part de son inquiétude de ne pas avoir été informé de l'opération de déplacement des camions. À 17 h, il faisait nuit et le mouvement des camions avait cessé pour la journée. À ce moment-là, 102 véhicules avaient été déplacés, y compris 42 camions lourds, dont 23 vers la rue Wellington. Selon M^e Wilson, d'autres véhicules ont pu se rendre à l'extérieur de la ville ou retourner chez eux.

L'une des conséquences importantes de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février a été la décision du SPO, prise lors d'une réunion le 15 février vers midi avec la table de commandement intégrée, de ne plus faciliter le déplacement des camions. D'autres raisons sous-tendant cette décision, autre que l'invocation de

la Loi, semblent être les préoccupations de sécurité du SPO, l'espace supplémentaire limité sur la rue Wellington, et le fait que tous les groupes de manifestants n'étaient pas prêts à partir.

11.14 Les défis de la mise en œuvre du plan du 13 février du SPO

Le 14 février, le plan du 13 février du SPO a fini par être approuvé, mais les problèmes de commandement, de contrôle et d'intégration persistaient.

Le chef Sloly exigeait que l'avocate générale du SPO examine le plan du 13 février. Bien qu'elle ait indiqué qu'elle examinerait le plan, mais que ce n'était pas à elle de l'approuver, la cellule était préoccupée, car elle avait compris que le plan ne pouvait pas être mis en œuvre tant que l'examen n'avait pas eu lieu. De plus, le surintendant intérimaire Bernier a continué de croire que le chef Sloly voulait examiner et approuver le plan avant qu'il ne soit mis en œuvre. La commissaire Lucki de la GRC a demandé au chef Sloly le 14 février pourquoi il n'avait pas approuvé le plan. Le chef Sloly s'est dit choqué par cette question et lui a répondu que son approbation n'était pas nécessaire.

La cellule a également cru que le SPO reprenait son approche zone par zone du plan du 9 février, car le surintendant intérimaire Bernier, sans impliquer la cellule, avait décidé de lancer une opération de maintien de l'ordre pour déloger les manifestants qui étaient restés dans les rues résidentielles le 14 février. Cette initiative unilatérale a amené la cellule à remettre en question l'engagement du SPO en faveur de l'intégration et du plan du 13 février.

11.15 La gouvernance de la police pendant les manifestations

La présidente Deans de la CSPO avait régulièrement des discussions en tête-à-tête avec le chef Sloly. Au niveau de la CSPO elle-même, la communication était cependant moins fréquente. Au cours de la première semaine, le personnel de communication du SPO a informé la présidente Deans qu'elle devait réduire le nombre

de réunions de la CSPO en raison des ressources limitées de la police. Lorsque la présidente Deans a demandé la tenue d'une réunion le samedi 5 février, le chef Sloly l'en a dissuadée en disant qu'il voulait la reporter au lundi parce qu'il était entièrement concentré sur la gestion des manifestations pendant la fin de semaine. Cependant, la présidente Deans a tenu la réunion et le chef Sloly y a assisté, comme prévu.

Le procès-verbal de la réunion du 5 février montre que la CSPO avait alors demandé davantage d'information et exercé plus de pression sur le chef Sloly pour obtenir des détails sur le plan du SPO. Le procès-verbal de la réunion indique que le chef Sloly a rassuré la CSPO sur l'existence d'un plan global, tout en disant qu'il ne pouvait pas lui fournir de détails opérationnels. En réalité, aucun plan global n'existait à ce moment-là.

Avant la réunion suivante, le 11 février, le chef Sloly a dit à la présidente Deans qu'il ne fournirait pas d'information opérationnelle à la CSPO, laissant entendre qu'il serait illégal pour lui de le faire. Cependant, lors de son témoignage, il a reconnu que la CSPO avait le droit d'obtenir toute information pertinente pour sa fonction de surveillance et qu'il n'y avait aucun obstacle juridique à la fourniture de ce type d'information.

À cette époque, la présidente Deans a commencé à douter que le SPO ait réellement un plan pour mettre fin aux manifestations. Elle a fait une autre demande d'information. En réponse, le chef Sloly a pris des dispositions pour que la PPO soit présente le 15 février et informe la CSPO de l'état des lieux. Cette séance d'information n'a pas eu lieu en raison de sa démission, dont je parle à la section 19.1.

Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario est chargé de surveiller les commissions des services policiers, de les consulter et de les conseiller. Kenneth Weatherill, inspecteur général des services policiers au ministère du Solliciteur général de l'Ontario, a trouvé inquiétant que le chef Sloly n'ait pas fait part du plan opérationnel à la CSPO lorsqu'elle l'a demandé. M. Weatherill a aussi noté que la CSPO ne recevait pas les réponses aux questions qu'elle posait au leadership du SPO.

Tout au long de la période sous considération, la CSPO s'est adressée au ministère du Solliciteur général pour obtenir une compréhension plus complète de son rôle. La CSPO a demandé une formation sur ses responsabilités et a cherché des conseils sur l'élaboration de politiques pertinentes. Le ministère a refusé de fournir la formation demandée en plein milieu des manifestations. En revanche, il a proposé de répondre à toutes les questions spécifiques de la CSPO. Le 9 février, la CSPO a fourni une liste de sept questions et le ministère a fourni une réponse détaillée, soulignant le droit de la CSPO de demander de l'information au SPO.

12. Les manifestations à Windsor et au pont Ambassador

Le pont Ambassador à Windsor (Ontario) sert de point d'entrée (PDE) au Canada depuis Détroit (Michigan). Pris à l'origine pour cible d'une opération escargot, le pont Ambassador a été bloqué par les manifestants à partir du 7 février. Bien qu'il ne s'agisse pas du premier blocage d'un PDE canadien inspiré par les manifestations d'Ottawa, c'était peut-être le plus important en raison du rôle critique que joue le pont dans l'économie canadienne. Le blocage est devenu une préoccupation majeure du gouvernement fédéral dans les jours qui ont précédé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que le catalyseur d'une plus grande implication de la province de l'Ontario dans la réponse au mouvement du Convoi de la liberté.

12.1 La ville de Windsor

La ville de Windsor est située dans le Sud-Ouest de l'Ontario, sur la rive sud de la rivière Détroit. Elle est à la fois un lien commercial vital avec les États-Unis et le lieu de résidence de centaines de milliers de personnes. Les villes de Windsor et de Détroit sont reliées par une série de passages internationaux, dont le plus important est le pont Ambassador. En 2021, le pont Ambassador était associé à près de 24 % de l'activité commerciale du Canada par voie terrestre.

Il y a deux accès au pont du côté canadien de la frontière : l'accès principal du chemin Huron Church et un accès secondaire depuis la rue Wyandotte Ouest. Le chemin Huron Church est une artère principale de la ville; elle se raccorde à l'autoroute 401 à un peu plus de trois kilomètres du pont Ambassador.

Le Service de Police de Windsor (SPW) est la police ayant compétence dans la ville de Windsor. Bien que le pont Ambassador lui-même relève de la compétence fédérale, le SPW répond aux urgences sur le pont. En janvier et février 2022, Pamela Mizuno était la cheffe du SPW. Le surintendant (services d'enquête) Jason Crowley et l'inspecteur Karel DeGraaf ont agi en tant que commandants des incidents critiques (CIC) du SPW pendant les manifestations. En leur qualité de CIC, ils étaient chargés de prendre les décisions opérationnelles pour le SPW. Par la suite, la PPO a nommé la surintendante Dana Earley comme CIC de la PPO à Windsor.

Le SPW a une expérience limitée en matière de maintien de l'ordre pour des événements à grande échelle. Il ne dispose pas d'une unité de maintien de l'ordre (UMO) ou d'une équipe de liaison policière (ELP); cependant, il utilise des agents formés aux négociations en situation de crise, tout comme d'autres forces utilisent les ELP.

Le maire de Windsor est Drew Dilkens. Il est également le président de la Commission des services policiers de Windsor (CSPW). Stephen Laforet est chef des services d'incendie et coordonnateur de la gestion des situations d'urgence pour la Ville de Windsor. Il est responsable au premier chef de la coordination, de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de gestion des situations d'urgence de la Ville. Comme à Ottawa, la police a dirigé la réponse aux manifestations, les responsables de la Ville exerçant des fonctions de soutien.

12.2 Les renseignements avant l'arrivée et les préparatifs

Windsor avait déjà été le théâtre de plusieurs opérations escargot en décembre 2021 et janvier 2022, dont deux le long du chemin Huron Church les 23 et 29 janvier, qui ont

toutes deux provoqué des perturbations sur le pont Ambassador. Le SPW connaissait les organisateurs de ces manifestations et était en communication avec eux en décembre et janvier. Le SPW a également surveillé les comptes de médias sociaux des manifestants connus. Le 3 février, le SPW a appris par les médias sociaux que les manifestants planifiaient une nouvelle opération escargot à Windsor et a confirmé cette information directement auprès des organisateurs de la manifestation. Le surintendant Crowley a demandé à son équipe de préparer un plan opérationnel pour faire face à la manifestation prévue.

Le SPW avait également accès à plusieurs sources d'information et de renseignement, dont les rapports Hendon. Le premier blocage du pont Ambassador a été signalé dans le rapport Hendon du 31 janvier; cependant, aucune date particulière pour une telle manifestation n'y était mentionnée. La première fois qu'une date précise a été mentionnée était dans le rapport Hendon du 4 février. Il soulignait que des chauffeurs de camions commerciaux organiseraient des opérations escargot dans les jours suivants et qu'ils pourraient tenter de bloquer le pont Ambassador le 7 février. Le même jour, le SPW a commencé à rechercher des ressources de maintien de l'ordre auprès d'autres services de police en Ontario, et la cheffe Mizuno du SPW a contacté directement le commissaire Carrique de la PPO pour demander de l'aide. La cheffe Mizuno a informé le maire Dilkens du convoi escargot prévu et de la menace d'un blocage.

Le rapport Hendon du 6 février a réitéré la possibilité que l'opération escargot prévue ce jour-là se transforme en blocage. Le SPW a commencé à communiquer officiellement avec la PPO, la GRC, l'ASFC et d'autres organismes pour obtenir de l'aide supplémentaire. Cependant, étant donné que des ressources étaient nécessaires à Ottawa, seule une aide limitée était disponible.

12.3 Le début des manifestations à Windsor

Le 6 février, plus de 100 véhicules se sont rassemblés au parc Mic Mac à Windsor. Les manifestants ont généralement coopéré avec le SPW, bien que certains aient réagi de manière agressive à la présence de trois agents du SPW.

À 10 h 05 le 7 février, un membre de la famille d'un participant au convoi a appelé le SPW pour dire que les manifestants avaient l'intention de fermer la frontière. Ce matin-là, la cheffe Mizuno a informé les autorités municipales que les manifestants se réunissaient dans la ville voisine de Comber (Ontario), et qu'un convoi se rendrait à Windsor ce matin-là dans le but de bloquer le pont Ambassador. Tôt ce matin-là, la cheffe Mizuno et le chef adjoint Jason Bellaire du SPW ont échangé des courriels concernant la possibilité d'arrêter le convoi avant qu'il n'atteigne le pont. Cependant, le SPW n'a pas pu le faire, car il était difficile, vu le nombre de véhicules personnels dans le convoi, de savoir qui étaient les manifestants et qui étaient de simples automobilistes. De même, les tentatives des agents du SPW de convaincre les manifestants du parc Mic Mac de ne pas s'engager dans un blocage ont échoué en raison de l'absence d'un leader de la manifestation avec lequel négocier.

Le SPW a identifié des intersections stratégiques sur la route menant au pont Ambassador et a tenté de contrôler les mouvements à ces endroits. Cela a fonctionné au début, mais les manifestants ont répondu en improvisant d'autres emplacements pour le blocage. En milieu d'après-midi, la circulation en direction sud sur le chemin Huron Church était bloquée jusqu'au sud de l'avenue College. En début de soirée, la circulation vers les États-Unis était également bloquée.

Dans la soirée du 7 février, des agents du SPW ont engagé le dialogue avec des manifestants qui avaient stationné leurs véhicules à l'école secondaire Assumption. Le SPW disposait de deux dépanneuses prêtes à retirer les véhicules lorsque les manifestants sont devenus hostiles. Les manifestants ont menacé de recourir à la

violence avec des démonte-pneus, ont bloqué les lignes téléphoniques de la société de remorquage et ont menacé de se rendre au dépôt de remorquage.

Au cours des jours suivants, le pont Ambassador n'a parfois été que partiellement bloqué, et d'autres fois entièrement bloqué. Cependant, pendant toute cette période, le trafic commercial était à l'arrêt.

À 6 h 30 le 8 février 2022, le surintendant Crowley a demandé de l'aide supplémentaire à la PPO. Plus tard dans la journée, une ELP de la PPO est arrivée à Windsor. Cette ELP de la PPO a convaincu les manifestants d'ouvrir un nombre limité de voies et de garder une voie d'urgence ouverte. Cependant, à un moment donné le 8 février, les manifestants ont bloqué le chemin Huron Church et le chemin Tecumseh Ouest, ce qui a mis à rude épreuve les ressources policières. Le SPW a dû commencer à déployer des membres d'unités en civil pour aider à gérer la manifestation.

Les responsables municipaux s'efforçaient également d'obtenir des ressources supplémentaires au niveau politique. Le maire de Windsor, M. Dilkens, a demandé à la cheffe Mizuno quelles étaient les ressources supplémentaires dont le SPW avait besoin et on lui a répondu qu'il fallait 100 agents supplémentaires. Le 7 ou 8 février, le maire Dilkens a eu des appels séparés avec la solliciteure générale de l'Ontario, Sylvia Jones, et le ministre fédéral de la Sécurité publique, Marco Mendicino. Parallèlement à ces discussions, le SPW et la PPO étaient également en communication au sujet de la demande de 100 policiers supplémentaires. Le surintendant Mike McDonell de la PPO a informé le surintendant Crowley du SPW que la PPO avait besoin d'un plan sur la façon dont le SPW avait l'intention d'utiliser les 100 agents de première ligne de la PPO.

Le 9 février, la cheffe Mizuno a envoyé des demandes officielles de ressources policières à la fois à la province de l'Ontario et au gouvernement fédéral, tandis que le surintendant Crowley a fait circuler un document qui décrivait comment le SPW avait l'intention d'utiliser les ressources qu'il demandait. Des UMO de la PPO et du

Service de police régional de Waterloo ont commencé à arriver à Windsor ce jour-là. L'arrivée de ces unités a été un vrai soulagement pour le SPW, car les manifestations se poursuivaient et, à certains égards, prenaient de l'ampleur. Le mercredi 9 février à 19 h 30, il y avait environ 125 véhicules et 300 personnes à proximité du pont Ambassador. La Ville a reçu un rapport de l'un de ses sous-traitants chargés de faire respecter les règles de stationnement qui faisait état de l'agressivité croissante des manifestants.

Le matin du jeudi 10 février, une équipe de commandement de la PPO dirigée par la surintendante Earley est arrivée à Windsor. Le SPW et la PPO ont établi un commandement unifié, qui a dirigé conjointement les opérations. Dans le cadre de ce commandement partagé, la planification et la responsabilité du commandement de toute opération étaient confiées au CIC appartenant au service de police qui menait l'opération. En pratique, cela signifiait que la PPO était responsable du maintien de l'ordre.

Dès son arrivée à Windsor, la surintendante Earley a entrepris d'élaborer un plan de maintien de l'ordre qui permettrait à la police de lever le blocage aussitôt que possible. En fin de journée le 10 février, la surintendante Earley a pris la décision de lancer l'action de maintien de l'ordre le matin du 12 février. Elle a choisi cette date et cette heure parce qu'il était probable que moins de manifestants seraient présents et qu'il n'y aurait aucun enfant sur place.

12.4 La déclaration provinciale d'une situation d'urgence, l'injonction et le plan d'application de la loi

Dans l'après-midi du 9 février, la Ville a commencé à envisager la possibilité de demander une injonction. Le lendemain, le conseil municipal a voté en faveur de cette demande. La Ville a finalement décidé qu'au lieu de présenter elle-même la demande d'injonction, elle soutiendrait celle de l'association des fabricants des pièces automobiles, l'Automotive Parts Manufacturers' Association. L'audience pour

cette injonction a eu lieu le 11 février. Le juge en chef Geoffrey Morawetz de la Cour supérieure de justice de l'Ontario a accueilli la requête et imposé une injonction temporaire de 10 jours interdisant aux manifestants de bloquer l'accès au pont Ambassador.

La province de l'Ontario a également pris des mesures le 11 février. En plus d'appuyer la demande d'injonction, elle a déclaré une situation d'urgence en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (LPCGSU)*. Elle a utilisé les pouvoirs que lui confère cette loi pour prendre le *Décret sur les infrastructures essentielles et voies publiques*, qui interdisait d'entraver l'accès à certains types d'infrastructures, comme le pont Ambassador, et conférait à la police des pouvoirs supplémentaires pour lever les blocages.

La Ville et le SPW ont commencé à utiliser des affiches, les médias sociaux et des feuillets pour informer les manifestants qu'il était illégal pour eux de bloquer le pont. À 19 h 24, la surintendante Earley a approuvé le plan opérationnel visant à lever le blocage. La PPO et les autres unités de maintien de l'ordre participantes étaient en place et prêtes à prendre des mesures coercitives. Cependant, la nuit était tombée et, à mesure que la nouvelle de l'injonction se répandait, les manifestants devenaient de plus en plus agressifs. La surintendante Earley s'est donc préparée à commencer l'opération le lendemain matin.

Après une discussion avec le commandement de la PPO sur la possibilité d'une solution négociée des manifestations, la surintendante Earley a brièvement envisagé de retarder encore plus les mesures d'application de la loi. Cette option n'est apparue que dans l'après-midi du 11 février, lorsque l'un des leaders de la manifestation, Jake Neufeld, a déclaré à un membre de l'ELP de la PPO que les manifestants partiraient s'ils recevaient une lettre du gouvernement provincial les invitant à une réunion. La décision a été prise de distribuer une telle lettre aux manifestants.

La surintendante Earley a appris qu'une lettre similaire serait distribuée aux manifestants à Ottawa dans l'après-midi du 13 février. Elle a décidé de suspendre l'opération prévue à Windsor parce qu'elle craignait qu'elle ait un impact négatif sur les négociations à Ottawa. Moins d'une demi-heure après qu'elle ait pris cette décision, le sous-commissaire Chris Harkins de la PPO lui a dit qu'elle ne devait pas s'inquiéter des répercussions possibles sur les négociations à Ottawa. La surintendante Earley a informé son équipe de commandement qu'elle procéderait à l'intervention prévue le lendemain matin si la lettre de Windsor n'était pas acceptée.

À 20 h 24, la surintendante Earley a reçu une copie signée de la lettre du gouvernement provincial proposant une rencontre en échange de la levée du blocage. Les membres de l'ELP ont distribué la lettre aux manifestants, ainsi qu'un feuillet sur les effets de la déclaration de situation d'urgence provinciale. Certains sont partis en réaction à la lettre, mais beaucoup ne l'ont pas fait. Il y a eu trop peu de temps entre la distribution de cette lettre et l'action de maintien de l'ordre prévue pour que la lettre puisse avoir un effet concret.

12.5 L'évacuation des manifestants du pont Ambassador

Le matin du 12 février, environ 500 manifestants et 100 véhicules participaient au blocage du pont. À partir de 8 h 20, la police a commencé à dégager le blocage. À 10 h, elle avait dégagé la première des trois principales zones de manifestation, et à 11 h 12, la deuxième zone était dégagée.

Dans l'après-midi du 12 février, cependant, le nombre de manifestants avait suffisamment augmenté pour dépasser le nombre d'agents, et ces derniers observaient une agressivité croissante. La surintendante Earley a décidé de suspendre l'opération alors que le dégagement de la troisième zone était entamé et de la renforcer pour la nuit. Ce soir-là, les manifestants ont tenté de franchir la ligne formée par les UMO et la police a dû faire appel à des agents supplémentaires.

L'UMO a repris son intervention à 7 h 54 le 13 février, alors que les manifestants étaient moins nombreux. À 8 h 46, elle avait dégagé la troisième zone. À la fin de l'intervention, 47 personnes avaient été accusées d'infractions criminelles, bien que les accusations portées contre quatre des manifestants aient été retirées par la suite. Au total, 37 véhicules ont été remorqués.

Une fois le blocage levé, le maire Dilkens en a informé le ministre Mendicino, le premier ministre Ford et la solliciteuse générale. Le premier ministre Ford a exprimé un certain soulagement. Le maire Dilkens savait que les grandes entreprises de Windsor, y compris les secteurs automobile et agricole, faisaient pression sur le premier ministre pour qu'il règle la situation.

D'importants contrôles de la circulation et la présence de la police sont demeurés en place le long du chemin Huron Church. La police a fermé tous les accès aux rues latérales en installant des barrières de béton traversant la route entière pour que celle-ci ne puisse être utilisée que pour accéder au pont Ambassador. Le passage des véhicules d'urgence et des personnes ayant un besoin légitime de passer était autorisé à des points d'accès désignés. Ce corridor, qui a eu pour effet de diviser la ville en deux, est resté en place pendant plusieurs semaines, puis a été progressivement réduit avec le soutien d'une importante présence policière continue. Un périmètre de sécurité était en place jusqu'au 28 mars 2022.

Le 14 février, le maire Dilkens a appris par les médias que des rumeurs circulaient selon lesquelles la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être invoquée. Peu après 9 h, il a demandé au ministre Mendicino si le gouvernement fédéral allait prendre cette mesure, mais n'a pas reçu de réponse directe. Cependant, vers midi, le ministre Mendicino a envoyé un message texte au maire Dilkens, laissant entendre qu'il serait utile que le maire soit [TRADUCTION] « favorable » à tout « pouvoir supplémentaire » qui pourrait aider à maintenir le pont Ambassador ouvert.

Les renseignements recueillis par la police après le démantèlement du blocage indiquaient que des menaces continuaient de peser sur le pont et sur d'autres endroits à Windsor. Dans certains cas, ces menaces se sont concrétisées. Par exemple, le 15 février, la police a appris qu'un convoi en provenance d'Ottawa se dirigeait vers Windsor. La police a réussi à intercepter le convoi. Des manifestations pacifiques se sont poursuivies à Windsor, bien qu'avec un nombre d'individus diminué.

13. Les manifestations de Coutts

Le PDE de Coutts est situé près du village de Coutts (Alberta), à environ 20 km au sud de la ville de Milk River, le long de l'autoroute 4. Il s'agit du poste frontalier terrestre le plus fréquenté de l'Alberta. Le maire de Coutts est Jim Willett, et la GRC est le service de police compétent. Le blocage au PDE de Coutts s'est distingué par sa durée, sa complexité et sa volatilité, ainsi que par la façon dramatique dont il a été résolu : une action de la GRC qui a permis de découvrir une cache d'armes, et des allégations de complot de meurtre d'agents de police.

13.1 La période précédant la manifestation et la mise en place du blocage

Le 19 janvier 2022, la GRC a été informée pour la première fois de la possibilité de manifestations au PDE de Coutts grâce à des renseignements de sources ouvertes. Le 24 janvier, l'organisateur d'une manifestation prévue a appelé le bureau du village de Coutts pour l'informer de la présence prochaine d'un convoi escargot dans le secteur. L'organisateur a souligné que la manifestation n'aboutirait pas à un blocage routier. Des messages sur les réseaux sociaux annonçaient une manifestation qui devait avoir lieu le 29 janvier. Le ton des messages variait. Certains ont mis l'accent sur un événement familial, tandis que d'autres ont mentionné un blocage de la circulation qui serait maintenu jusqu'à ce que toutes les obligations et restrictions liées à la COVID-19 soient levées.

La GRC s'est également entretenue avec les organisateurs de la manifestation, qui ont dit qu'ils n'avaient pas l'intention d'organiser un blocage. Leur plan était d'effectuer trois opérations escargot entre Coutts et Milk River, en veillant à ce qu'au moins une voie de circulation reste dégagée pendant qu'ils manifestaient.

Le 29 janvier, un convoi d'environ 1000 véhicules s'est rassemblé à Lethbridge (Alberta), puis a emprunté l'autoroute 4 en direction de Coutts. Alors que le convoi s'approchait de Coutts, un long embouteillage s'est formé le long de la route. Finalement, un camion s'est mis en portefeuille sur l'autoroute, bloquant la circulation. Selon la GRC, un groupe dissident de manifestants souhaitait adopter une position plus agressive que les organisateurs, et les organisateurs n'avaient pas suffisamment de contrôle sur le convoi pour les arrêter.

Seuls quelques-uns des manifestants présents à Coutts la fin de semaine des 29 et 30 janvier avaient l'intention de participer à une manifestation à long terme. Le 31 janvier, la plupart des véhicules étaient partis et il ne restait plus qu'environ 175 véhicules. Cependant, plusieurs conducteurs ont positionné leurs camions de manière à bloquer complètement l'autoroute 4.

La GRC a déployé un Groupe consultatif de gestion des conflits (GCGC), leur version d'une ELP, pour négocier avec les manifestants restants afin de dégager l'autoroute. La difficulté immédiate à laquelle le GCGC a été confronté fut l'incapacité d'identifier un leader clair avec lequel négocier. Bien que les manifestants aient commencé à utiliser le Smuggler's Saloon, un bar de Coutts, comme forum pour discuter de leur stratégie collective, il y avait à cette époque peu ou pas d'organisation ou de leadership au sein des manifestants.

Le 31 janvier, d'autres manifestants ont commencé à arriver sur l'autoroute au nord du PDE de Coutts. Afin d'empêcher d'autres véhicules de se joindre au blocage, la GRC a créé un point de contrôle au sud de Milk River appelé point de contrôle 10. Au cours de la journée du 31 janvier, le nombre de manifestants au point de contrôle 10 a

gonflé pour atteindre entre 500 et 700 personnes, formant ainsi un deuxième barrage le long de l'autoroute.

Le 1^{er} février, la GRC a commencé à prendre des mesures pour dégager le blocage de Coutts. Des agents de la GRC se sont d'abord adressés aux conducteurs des véhicules à l'arrière du convoi et leur ont demandé de quitter la zone. Cette démarche s'est révélée fructueuse, puisque des véhicules ont quitté les lieux. Grâce aux médias sociaux, les manifestants du blocage de Milk River ont pris conscience de ce qui se passait et ont commencé à conduire en bordure de la route pour contourner le point de contrôle 10 et se diriger vers Coutts. Lorsque ces manifestants sont arrivés, leurs véhicules se sont ajoutés au blocage, l'élargissant considérablement.

Des membres du GCGC de la GRC se sont rendus au Smuggler's Saloon pour tenter de négocier une solution. Tard le 1^{er} février ou tôt le 2 février, ils ont conclu une entente avec les manifestants pour ouvrir une voie de circulation dans chaque direction. Marco Van Huigenbos, conseiller municipal local et porte-parole officiel des manifestants, a témoigné que les manifestants avaient accepté de le faire pour réduire le risque de nouvelles interventions et pour souligner le fait qu'ils étaient engagés dans des manifestations pacifiques.

13.2 L'évolution des manifestations

Entre le 3 et le 7 février, la circulation sur l'autoroute était lente et il y a eu de nombreuses perturbations sporadiques. Le 3 février, un blocage complet a été rétabli. Peu de temps après, Grant Hunter, un député provincial de l'Alberta qui avait déjà parlé avec les manifestants, a tenté de les convaincre de rouvrir une voie de circulation. Il semble qu'ils étaient sur le point de se mettre d'accord quand Artur Pawlowski, un pasteur bien connu de Calgary, a prononcé un sermon au Smuggler's Saloon qui a stimulé la foule et l'a poussée à adopter une attitude plus intransigeante.

Pendant cette période, la taille et la composition des manifestants ont fluctué. Un grand nombre étaient présents les fins de semaine, mais beaucoup moins les jours

de semaine. Le maire Willett a aussi souligné qu'au fil du temps, la nature des manifestations a changé. Moins d'enfants et de familles étaient présents, et le ton est devenu plus conflictuel.

Le 8 février, après des jours de changements constants dans l'état de la manifestation, un blocage complet a été rétabli. Il s'agissait d'une réaction à un discours prononcé par le premier ministre de l'Alberta, Jason Kenney, au sujet de l'assouplissement des restrictions en matière de santé publique. Les manifestants considéraient que le premier ministre Kenney était trop lent à agir et croyaient qu'il y avait trop d'incertitude quant au moment où les restrictions seraient assouplies.

13.3 Les échanges entre politiciens et manifestants

Tout au long des manifestations à Coutts, un éventail de politiciens se sont engagés auprès des manifestants afin d'entendre leurs préoccupations et de tenter de lever le blocage. M. Hunter semble avoir été le premier élu à se rendre aux manifestations, y arrivant le 30 janvier. À d'autres moments, les députés provinciaux albertains Drew Barnes et Shane Getson étaient également présents. Le 5 février, le député fédéral local, Glen Motz, est arrivé avec le maire du village de Foremost, Lorne Buis, pour parler avec les manifestants. Aucune de ces personnes ne représentait le gouvernement du Canada ou le gouvernement de l'Alberta.

La ministre des Transports de l'Alberta, Rajan Sawhney, s'est entretenue au téléphone avec M. Van Huigenbos, bien qu'elle n'ait pas parlé non plus au nom du gouvernement provincial. Le maire Willett a également essayé de faire venir la ministre Sawhney en personne à Coutts, mais cela ne s'est jamais produit.

L'implication directe de politiciens n'a pas résolu la situation. Cela tient sans doute en partie au fait qu'aucun politicien n'était présent dans l'exercice de ses fonctions officielles. Une autre explication est que, pour de nombreux manifestants, le dialogue n'était pas suffisant. Ils ne cherchaient pas à être entendus, mais à obtenir satisfaction à leurs revendications.

13.4 Les efforts pour obtenir des dépanneuses

La GRC a reconnu qu'elle aurait besoin de dépanneuses et d'autres équipements lourds pour dégager le blocage si les manifestants refusaient de partir volontairement. Bien qu'un certain nombre d'exploitants de dépanneuses aient été embauchés pour fournir des services, ces plans ont commencé à s'effondrer dès le 1^{er} février, lorsque les partisans du blocage ont encouragé le boycottage de toute personne aidant la GRC.

Le 4 février, Curtis Zablocki, sous-commissaire de la GRC et commandant de la Division K (Alberta), a signé une demande d'aide aux Forces armées canadiennes pour l'accès à du matériel de remorquage lourd. La GRC a ensuite été informée que les Forces armées ne disposaient pas d'équipements adaptés à l'usage auquel ils seraient destinés à Coutts.

Le gouvernement de l'Alberta cherchait également à obtenir de l'équipement de remorquage lourd. Le 2 février, le premier ministre Kenney et le ministre Mendicino ont discuté de la demande d'équipement militaire, et le 5 février, un appel d'aide officielle a été envoyé par la province sous la forme d'une lettre du ministre provincial des Affaires municipales, Ric McIver, au ministre Mendicino et au ministre fédéral de la Protection civile, Bill Blair. Le 7 février, n'ayant pas encore reçu de réponse du gouvernement fédéral, la province de l'Alberta a commencé à se procurer son propre équipement de remorquage lourd. Le 12 février, elle avait commencé à recevoir une partie de l'équipement dont elle pensait avoir besoin, mais elle avait du mal à trouver des opérateurs formés pour utiliser les véhicules. Au total, la province a acheté 12 véhicules au coût de plus de 800 000 \$.

Dû à une erreur humaine, l'Alberta n'a jamais reçu une réponse formelle à sa demande d'aide. Une réponse négative à la demande d'aide a été rédigée et approuvée par le ministre Blair, mais n'a jamais été envoyée.

13.5 Les préoccupations pour la sécurité, la reprise des mesures d'application de la loi et la fin des blocages

Dès le 31 janvier, la GRC s'inquiétait de la présence possible d'armes à feu au sein du groupe de manifestants de Coutts. Elle avait reçu des informations selon lesquelles un manifestant possédait une arme à feu et avait enquêté, mais sans succès. Aucun des manifestants à qui la GRC a parlé n'a voulu ou pu identifier qui parmi eux pouvait avoir l'arme.

Les préoccupations relatives aux armes à feu ont refait surface le 9 février, lorsque les agents du GCGC ont obtenu de nouveaux renseignements sur une possible cache d'armes. Le 11 février, la GRC a obtenu une autorisation d'écoute électronique, et le 13 février, en raison des résultats de cette ordonnance, elle a obtenu un mandat de perquisition. Le mandat autorisait la fouille du Smuggler's Saloon ainsi que d'une autocaravane et de deux remorques.

La GRC a exécuté le mandat au petit matin du 14 février. La GRC a saisi 13 armes d'épaule, deux armes de poing, deux ensembles de gilets pare-balles, une machette, une grande quantité de munitions et des chargeurs à grande capacité. L'un des gilets pare-balles saisis était décoré d'écussons représentant le symbole de Diagonon, l'organisation extrémiste présumée dont je parle à la section 11.2 de ce chapitre. La police a arrêté 12 personnes au cours de l'exécution des mandats. Plus tard ce jour-là, elle a arrêté une treizième personne qui se rendait de Calgary à Coutts et qui, selon les allégations, était en possession de deux autres armes à feu.

Les arrestations effectuées par la GRC le 14 février 2022 ont joué un rôle important dans la fin des blocages. M. Van Huigenbos a témoigné que le message des manifestants s'était perdu dès que la nouvelle de la saisie a commencé à circuler. À 19 h le 14 février, les manifestants ont convenu avec la GRC de démanteler le blocage et de se disperser le lendemain. De nombreux manifestants sont retournés chez eux. D'autres, principalement ceux du campement de Milk River, se sont installés dans

un endroit voisin offert par le gouvernement provincial comme site de manifestation alternatif, et certains y sont restés pendant des semaines.

14. Les manifestations aux autres points d'entrée

14.1 Le Sud de l'Ontario

Le Sud de l'Ontario représente un corridor commercial vital avec les États-Unis. Les quatre postes frontaliers terrestres commerciaux les plus achalandés du Canada – le pont Ambassador à Windsor, le pont Blue Water à Sarnia, le pont Peace à Fort Érié et le pont Queenston Lewiston à Queenston – sont tous situés dans cette région. Lorsque le pont Ambassador a été bloqué, une grande partie du trafic commercial a été réacheminée vers les trois autres ponts. En plus de devoir faire face à l'augmentation du trafic, les points d'entrée du pont Blue Water et du pont Peace ont été le théâtre de manifestations perturbatrices.

Le 5 février 2022, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a été informée qu'un convoi de manifestants se dirigeait vers le pont Blue Water et avait l'intention de le bloquer. Un convoi d'environ 400 véhicules est arrivé le 6 février et a bloqué toute la circulation en direction des États-Unis. Après environ trois heures et demie, les manifestants ont commencé à se disperser et le 7 février, l'ASFC ne signalait aucune incidence sur ses activités. Le 9 février, les manifestants ont rétabli un blocage à proximité, mais la circulation a été déviée et l'accès au pont a été maintenu. Ce blocage s'est poursuivi jusqu'au 14 février.

Le 12 février, environ 120 véhicules ont installé un blocage près du point d'entrée du pont Peace. Les manifestations se sont poursuivies le 13 février et, dans l'après-midi, la police a ordonné à la Peace Bridge Authority de fermer le pont au trafic commercial à destination des États-Unis. Ce soir-là, les forces de l'ordre ont délogé les véhicules des manifestants des routes avoisinantes et il ne restait plus que 15 à 20 manifestants

à pied. Le 14 février à 9 h, le pont Peace fut rouvert à la circulation en direction des États-Unis.

14.2 Emerson (Manitoba)

Le PDE d'Emerson (Manitoba) est le PDE terrestre le plus achalandé du Manitoba. Des opérations escargot ont eu lieu au PDE d'Emerson les 17 et 18 janvier 2022. Le 29 janvier, un convoi de véhicules a commencé à tourner en rond à environ cinq kilomètres au nord du PDE, provoquant des embouteillages. Le lendemain, des véhicules ont bloqué les voies en direction du sud pour se rendre aux États-Unis, mais ils sont partis le soir même.

Le 2 février, un convoi de 14 véhicules est arrivé au PDE d'Emerson et a effectué une opération escargot. Le chef de ce convoi était le même individu qui semblait avoir dirigé les manifestations de la fin janvier. La GRC était en communication avec lui, et les manifestants ont quitté les lieux plus tard dans la journée.

Le 9 février, le même dirigeant de la manifestation a communiqué avec la GRC pour l'informer qu'un groupe de partisans du Convoi de la liberté pourrait tenter de bloquer le point d'entrée. Le lendemain, une cinquantaine de véhicules ont commencé un blocage à environ un kilomètre et demi au nord du PDE d'Emerson.

La GRC a mis sur pied une équipe de liaison divisionnaire – l'équivalent d'une ELP – pour négocier avec les chefs des manifestants. Du 10 au 14 février, l'équipe de liaison divisionnaire a continué à discuter d'un dénouement du blocage avec les manifestants. Au cours de ces discussions, la GRC a constaté une réduction graduelle du nombre de véhicules occupant le secteur. Le 13 février, la GRC a informé un avocat qui conseillait les manifestants que des mesures coercitives pourraient être prises prochainement et que des accusations pourraient être portées. Le lendemain, la GRC a complété un plan visant à lancer une opération pour lever le blocage si celui-ci ne s'était pas dissout avant le 15 février. Ce plan n'a jamais été mis en œuvre, car les manifestants

ont informé la GRC le 15 février qu'ils avaient convenu de partir le lendemain à midi, ce qui s'est produit.

14.3 Pacific Highway (Colombie-Britannique)

Le PDE de la Pacific Highway se trouve à Surrey (Colombie-Britannique). C'est le cinquième poste frontalier terrestre commercial le plus fréquenté au Canada. Le 7 février 2022, de petits groupes de manifestants ont commencé à se rassembler au PDE. Le 9 février, il y avait de 20 à 30 manifestants dans le secteur, mais en début de soirée le 12 février, ils étaient environ 800. Le comportement agressif des manifestants a perturbé les services au PDE et a poussé le détachement local de la GRC à appeler des détachements voisins en renfort.

Le 13 février, la GRC a procédé à un petit nombre d'arrestations et a déplacé d'autres manifestants. Le lendemain, 25 à 50 véhicules et leurs conducteurs sont restés sur la route et ont refusé de la quitter. Douze autres personnes ont été arrêtées le 14 février et plusieurs véhicules ont été retirés du secteur. Le 15 février, le PDE est redevenu opérationnel.

Le 19 février, la GRC a été informée qu'un convoi d'environ 400 semi-remorques et véhicules personnels s'approchait du secteur. Peu après midi, par mesure de prévention et pour assurer la sécurité, la GRC a bloqué l'accès des véhicules et des piétons au PDE. La GRC de Surrey a été informée de plusieurs incidents impliquant un groupe de manifestants agressifs qui avaient encerclé des membres des médias. L'intervention de la police a été nécessaire pour que les journalistes puissent regagner leurs véhicules en toute sécurité. Les manifestants ont été évacués au cours des heures suivantes, et le PDE a repris ses activités normales tard dans la nuit.

14.4 Les autres points d'entrée

De nombreux autres PDE ont été ciblés par les manifestants. Certaines manifestations ont provoqué des perturbations partielles, comme la manifestation du 29 janvier

au PDE de Woodstock (Nouveau-Brunswick). D'autres ont soulevé des problèmes complexes pour les autorités canadiennes, comme la manifestation du 13 février au PDE de Cornwall (Ontario), qui risquait de couper la communauté mohawk d'Akwesasne, qui vit sur l'île de Cornwall, du reste du Canada.

Tout au long de cette période, l'ASFC, les forces de l'ordre et les représentants du gouvernement ont été confrontés à un environnement en constante évolution et à des informations sans cesse changeantes. Les responsables ont déployé des efforts considérables pour répondre aux menaces pesant sur les PDE, mais dans la plupart des cas, les perturbations n'ont pas eu lieu. L'ASFC, par exemple, a signalé des perturbations à 19 PDE en janvier et février 2022, bien qu'elle ait reçu des informations sur de nombreux autres blocages possibles. On craignait également le blocage d'un passage à niveau et des perturbations au port d'Halifax, mais aucun de ces événements ne s'est produit.

15. Les manifestations à d'autres endroits

Des manifestations ont également eu lieu dans des villes et des petites communautés à travers le pays. Presque toutes ces manifestations ont mobilisé des ressources et des efforts considérables des gouvernements et des forces de l'ordre des provinces et des municipalités concernées.

15.1 La Colombie-Britannique

Du 5 au 6 février 2022, des manifestants soutenant le convoi vers Ottawa se sont rassemblés à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, à Victoria. Cette même fin de semaine, d'autres manifestations ont eu lieu à Kelowna, à Salmon Arm, à Osoyoos, à Powell River, dans la vallée du Fraser, à Campbell River, à Fort Nelson, à Fort St. John, à 100 Mile House, à Nelson et à Vancouver.

Le 12 février, des manifestations ont également eu lieu dans toute la province, dont une autre visant l'Assemblée législative à Victoria, mais le Service de police de Victoria n'a signalé aucun problème majeur. Les manifestations à l'Assemblée législative de Victoria ont persisté jusqu'au 20 février et les manifestants ont déclaré qu'ils resteraient jusqu'à la fin des obligations liées à la COVID-19. Le 17 février, il restait seulement une trentaine de personnes, mais le samedi 19 février, un convoi de 400 véhicules partis de Campbell River est arrivé devant l'Assemblée législative. Une contre-manifestation a également eu lieu ce samedi-là.

De plus, le 19 février, un convoi de 400 véhicules a participé à un rassemblement à Chilliwack et au poste frontalier d'Osoyoos. Le 20 février, de petites manifestations ont eu lieu à Penticton et au poste frontalier de Paterson.

15.2 L'Alberta

Plusieurs convois, rassemblements et manifestations ont eu lieu en Alberta entre le 29 janvier et le 22 février 2022. Selon le gouvernement provincial, ces événements se sont déroulés dans un climat généralement pacifique. Aucun acte de violence n'a été signalé et ces événements n'ont pas entraîné l'occupation d'une ville ou d'un autre lieu pendant plusieurs jours.

Environ 9 000 personnes et 200 véhicules ont convergé vers Edmonton le 29 janvier. Ces premières manifestations ont été suivies d'appels sur les médias sociaux utilisant des mots-clés comme « Bear Hug » et suggérant des blocages et des ralentissements de la circulation sur les autoroutes.

Le 5 février, le Service de police d'Edmonton a signalé qu'un millier de personnes étaient rassemblées pacifiquement devant l'Assemblée législative de l'Alberta, et que la foule grossissait. Certains contre-manifestants ont lancé des œufs sur les manifestants depuis les balcons des condominiums du centre-ville. Selon les comptes rendus, les manifestations étaient terminées à la fin de la journée.

Le 5 février, d'importantes manifestations ont eu lieu dans la ville de Calgary. Selon les médias, des milliers de personnes ont défilé au centre-ville. Au parc Central Memorial, un rassemblement pour la liberté a rallié de 3 000 à 4 000 personnes et une vingtaine de véhicules, dont un camion-benne qui klaxonnait en continu.

Les manifestations ont repris la fin de semaine du 11 au 13 février, et la Ville d'Edmonton a obtenu une injonction provisoire interdisant les klaxons fréquents ou soutenus. Au cours de cette fin de semaine, le centre-ville d'Edmonton a connu des embouteillages causés par 700 à 800 véhicules. La police d'Edmonton a séparé les manifestants et les contre-manifestants pour éviter les confrontations.

Du 11 au 13 février, à peu près 5 000 personnes, accompagnées d'un convoi d'une cinquantaine de véhicules, se sont rassemblées à Calgary pour manifester contre les mesures de santé publique. Dans l'après-midi du 22 février, environ 225 véhicules et 1 500 piétons ont manifesté devant l'Assemblée législative à Edmonton.

15.3 La Saskatchewan

Le gouvernement de la Saskatchewan a appris qu'une manifestation du Convoi de la liberté était prévue le samedi 5 février devant l'édifice de l'Assemblée législative de la Saskatchewan à Regina. Les manifestants du convoi et leurs véhicules ont bloqué la voie de droite de plusieurs rues autour du Centre Wascana, tout en laissant la voie de gauche ouverte aux véhicules d'urgence. Certains manifestants ont réagi avec colère et ont eu des accès de violence verbale en recevant des contraventions pour infraction aux règlements municipaux. La plupart des manifestants sont partis à minuit le 6 février, et le lendemain matin, la police a mis en œuvre son plan d'application de la loi pour disperser les manifestants restants.

Le 7 février, la GRC a commencé à recevoir des renseignements sur des manifestations prévues les 12 et 18 février aux postes frontaliers de Regway et de North Portal, respectivement. À l'invitation de son propriétaire, des manifestants à bord de véhicules ont établi des campements sur une propriété privée située près des

postes frontaliers. On s'attendait à des ralentissements aux postes frontaliers, mais aucun barrage n'a été dressé.

15.4 Winnipeg

Les activités de manifestation au Manitoba se sont concentrées autour du Palais législatif du Manitoba à Winnipeg. Le 1^{er} février, le Service de police de Winnipeg a été informé de la planification de manifestations inspirées de celles qui se déroulaient à Ottawa. Un groupe de personnes et de véhicules s'est rassemblé dans le secteur du Palais législatif le vendredi 4 février et y est resté jusqu'au 23 février. Entre 100 et 300 manifestants étaient présents au départ. Les fins de semaine, l'achalandage pouvait atteindre environ 1 000 personnes. Même si la circulation a été assez peu perturbée, les manifestations étaient très bruyantes et se déroulaient dans l'un des secteurs les plus densément peuplés de Winnipeg.

Le 23 février, la police a remis une lettre aux organisateurs de la manifestation, les avertissant que quiconque restait après 17 h risquait d'être arrêté et que son véhicule pourrait être confisqué. Les manifestants ont quitté les lieux plus tard ce jour-là.

15.5 Toronto

Le Service de police de Toronto (SPT) a appris au début du mois de février 2022 que des convois provenant de plusieurs endroits prévoyaient de converger vers Toronto (Ontario) le 5 février pour répéter ce qui se faisait à Ottawa. Le 3 février, le SPT a commencé à élaborer un plan pour protéger les services publics essentiels.

Comme prévu, les convois sont arrivés à Toronto le 5 février. Les mesures de gestion de la circulation prévues ont empêché les véhicules composant le convoi d'atteindre leur destination devant et autour de Queen's Park, où se trouve l'Assemblée législative provinciale. Par conséquent, il n'y a pas eu de perturbation majeure des services publics essentiels. Plusieurs véhicules ont bloqué l'intersection du chemin Avenue et

de la rue Bloor Ouest, mais cette zone se trouve à une certaine distance des services publics essentiels, ce qui a minimisé l'incidence de la manifestation.

Lorsque le SPT a appris qu'un convoi avait l'intention de cibler le centre-ville de Toronto le 12 février, la police a élaboré un autre plan d'intervention. Comme pour les événements du convoi du 5 février, les manifestations du 12 février n'ont entraîné qu'une perturbation limitée des services municipaux et des services essentiels, tout en permettant la tenue de manifestations.

15.6 Le Québec

Des manifestations en appui du Convoi de la liberté ont eu lieu à Québec du 3 au 6 février 2022. Environ 10 000 manifestants ont convergé vers l'Assemblée nationale, le nombre de manifestants atteignant son paroxysme le samedi 5 février. Selon la Sûreté du Québec (SQ), l'ambiance était festive. La plupart des manifestants avaient quitté la ville avant la tombée du jour, le 6 février.

Le 16 février, la SQ a signalé la présence d'une vingtaine de convois dans la province, mais aucun n'entravait les infrastructures essentielles. Toujours le 16 février, la GRC et des informations de sources ouvertes ont laissé entendre que des manifestants tenteraient de bloquer le poste frontalier de St-Bernard-de-Lacolle. La SQ a préparé une évaluation des risques et un plan opérationnel en réponse à cette menace. Cette opération a été largement publicisée, et finalement, aucun blocage ne s'est matérialisé.

Le 19 février, une grande manifestation a eu lieu à l'Assemblée nationale. En s'appuyant sur les leçons tirées des manifestations précédentes, la police et les manifestants ont convenu de deux périodes précises pour faire entendre les klaxons des camions, des tracteurs et des camions à semi-remorque stationnés devant l'Assemblée nationale le 19 février. La manifestation s'est dispersée dans l'après-midi du 20 février.

15.7 Le Nouveau-Brunswick

À partir de la mi-janvier 2022, le Nouveau-Brunswick a été le théâtre de plusieurs manifestations contre les obligations vaccinales. Certains de ces événements ont entraîné d'importantes perturbations de la circulation, notamment près de l'hôtel de ville de Fredericton le 22 janvier, ainsi qu'au centre-ville de Moncton et à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse le 23 janvier. À la fin janvier, des manifestations ont eu lieu à la frontière entre le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ainsi qu'au poste frontalier entre le Nouveau-Brunswick et le Maine, mais ces blocages n'ont pas duré plus d'une heure et demie en raison de conditions météorologiques difficiles. Il y a également eu des petits convois et des manifestations à Fredericton, Moncton, Saint-Jean, Bathurst, Quispamsis (devant la résidence du premier ministre) et Grand-Sault pendant la semaine du 4 au 10 février, sans qu'aucune menace pour la sécurité publique ou policière ne soit signalée.

Une manifestation de quatre jours prévue devant l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick à Fredericton a débuté le 11 février. La police a mis en place quatre barrages près de l'Assemblée législative et 15 postes de contrôle aux entrées de la ville où les camions lourds devaient s'arrêter pour une vérification de leurs manifestes et ceux qui n'avaient pas d'affaires à Fredericton étaient refoulés. Le 12 février, environ 700 personnes manifestaient au centre-ville de Fredericton. Le 13 février, il ne restait qu'une cinquantaine de personnes et moins d'une dizaine de véhicules sur place. Un petit groupe a continué à manifester devant l'Assemblée législative à Fredericton jusqu'au 15 février 2022.

15.8 La Nouvelle-Écosse

Autour du 15 janvier 2022, les fonctionnaires du ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse ont commencé à recevoir des informations par le biais des médias sociaux selon lesquelles un blocage de l'autoroute 104 à la frontière avec le Nouveau-Brunswick, ou à proximité, était prévu pour le 29 janvier. La Nouvelle-Écosse avait

déjà connu un blocage de l'autoroute 104 en juin 2021 par des personnes qui manifestaient contre des mesures de santé publique. La Division H (Nouvelle-Écosse) et la Division J (Nouveau-Brunswick) de la GRC ont échangé des renseignements opérationnels concernant la frontière interprovinciale.

Le 28 janvier, le ministre provincial des Affaires municipales et du Logement a publié une directive en vertu de l'*Emergency Management Act* de la Nouvelle-Écosse interdisant d'arrêter, de stationner ou de conduire un véhicule de manière à créer un blocage partiel ou complet d'une route. La directive interdisait aussi de financer, d'organiser, d'aider, d'encourager ou d'appuyer l'interruption de la circulation normale.

Le jour où le blocage devait avoir lieu, une tempête de neige s'est produite, entraînant la fermeture de certaines sections de l'autoroute 104. La plupart des véhicules n'ont pas pu se rendre sur le lieu de la manifestation prévue, qui n'a donc jamais eu lieu.

16. Le soutien financier des manifestations d'Ottawa

Pour déplacer des centaines de personnes d'un bout à l'autre du pays et les installer à Ottawa pendant des semaines, il fallait tout prévoir, du carburant à la nourriture en passant par le logement, la lessive, les toilettes portables et l'équipement de cuisine. Dans cette section, je présente ce que la Commission a appris sur la façon dont les manifestations d'Ottawa ont été soutenues.

16.1 Les premières collectes de fonds

Afin de recueillir des fonds pour soutenir le Convoi de la liberté, Tamara Lich a créé une campagne de sociofinancement sur le site GoFundMe le 14 janvier 2022. Elle a commencé à accepter les dons par virement électronique le 18 janvier. La campagne sur GoFundMe et celle de transfert de fonds par courriel ont toutes deux été configurées afin de verser les dons dans un compte d'épargne existant que M^{me} Lich possédait auprès de la Banque Toronto-Dominion (TD).

Quelques heures après sa création, la campagne a retenu l'attention des dirigeants de GoFundMe en raison de la rapidité avec laquelle elle recevait des dons. GoFundMe s'est inquiété de la capacité de M^{me} Lich à distribuer les fonds conformément à la description de la campagne, qui indiquait que l'argent servirait à rembourser les camionneurs pour leurs frais de carburant. Lorsqu'un comité de bénévoles qui aidait M^{me} Lich à gérer la collecte de fonds a contacté GoFundMe pour lui demander de remettre une partie des dons à M^{me} Lich, l'entreprise a demandé plus d'informations sur l'utilisation de l'argent avant de le faire. Après que le comité eut fourni les informations demandées et réitéré sa demande de fonds, GoFundMe a demandé à M^{me} Lich de signer une « lettre d'attestation » confirmant qu'elle n'utiliserait les fonds que de la manière décrite dans la campagne.

M^{me} Lich a signé la lettre le 27 janvier. Après avoir reçu la lettre, GoFundMe a demandé à son service de traitement des paiements, Stripe, d'effectuer un paiement de 1 million \$ CA dans le compte TD de M^{me} Lich. L'argent a été déposé dans son compte le 2 février, quoique pour des raisons que j'explique plus tard, elle ne pouvait pas y accéder.

Pendant que M^{me} Lich collectait des fonds sur GoFundMe, Chris Garrah mettait en place une deuxième collecte de fonds importante. En janvier 2022, M. Garrah a participé à un appel vidéo avec plusieurs des premiers organisateurs du Convoi de la liberté. Au cours de l'appel, il a accepté d'aider à organiser les participants de la manifestation dans la région d'Ottawa afin de se préparer à l'arrivée du convoi.

Le travail de M. Garrah a pris deux formes : organiser des bénévoles locaux pour fournir des choses comme de la nourriture, des douches et des services de buanderie, et récolter des fonds pour aider à payer ce soutien local. M. Garrah a appelé cette campagne « Adopt-A-Trucker » et a commencé à collecter des fonds sur une plateforme de sociofinancement appelée GiveSendGo le 18 janvier. La campagne était reliée à un compte qu'il avait ouvert à la Banque Royale du Canada (RBC). Adopt-A-Trucker a fini par développer son propre site Web avec l'aide d'un homme

identifié uniquement comme « Serge » (nom de famille inconnu), que M. Garrah avait rencontré lors de son séjour à Ottawa. Ce site Web sollicitait également des dons en cryptomonnaies, que Serge contrôlait.

16.2 La création de la société Freedom et la suspension de la collecte de fonds sur GoFundMe

Entre la décision de GoFundMe de verser 1 million \$ CA à M^{me} Lich et l'arrivée de l'argent le 2 février, GoFundMe a continué à communiquer avec le comité de bénévoles de M^{me} Lich. Les membres du comité estimaient qu'ils avaient des difficultés à traiter avec GoFundMe et souhaitaient obtenir de l'aide. M. Garrah a appris ces difficultés et a présenté au comité son ami Chad Eros, un comptable professionnel agréé. M. Eros a accepté de les aider.

M. Eros estimait que la collecte de fonds n'aurait pas dû être configurée pour se connecter au compte bancaire personnel de M^{me} Lich. Le 30 janvier, M. Eros a constitué la société Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom) et a proposé qu'elle soit utilisée pour recevoir des dons. Les organisateurs du convoi ont accepté, et plusieurs d'entre eux ont été ajoutés en tant que directeurs.

À la fin du mois de janvier, GoFundMe a commencé à craindre que la collecte de fonds ne viole ses conditions d'utilisation, qui interdisent l'objectif explicite ou implicite de promouvoir la haine, la violence, la discrimination ou la violation de toute loi. Cela a conduit GoFundMe à demander de nouvelles garanties aux organisateurs que les dons ne seraient pas versés à des personnes ayant commis des actes illégaux. L'entreprise n'a pas reçu de réponse immédiate.

Le 2 février, GoFundMe a suspendu la collecte de fonds en attendant une enquête plus approfondie. Le même jour, GoFundMe a reçu un appel du chef adjoint Steve Bell du SPO. Le chef adjoint Bell a dit à GoFundMe que des manifestants avaient harcelé des résidents à Ottawa et qu'il y avait des préoccupations concernant la

sécurité et la qualité de la vie des résidents d'Ottawa. Le lendemain, GoFundMe s'est entretenue avec le maire d'Ottawa, Jim Watson, qui a exprimé son inquiétude quant à la possibilité que GoFundMe débloque des fonds supplémentaires.

Le 3 février, l'avocat Keith Wilson, qui agissait en tant que conseiller juridique de la société Freedom, a écrit une lettre à GoFundMe, répondant aux questions qui avaient été posées avant la suspension de la collecte de fonds. Plus tard dans la journée, des représentants de GoFundMe ont parlé avec M^{me} Lich, M^e Wilson, M. Eros et d'autres organisateurs pour discuter de la collecte de fonds. GoFundMe n'était pas satisfaite des informations reçues. Le 4 février, lors d'un second appel téléphonique, le chef adjoint Bell du SPO a dit à GoFundMe que la situation s'aggravait et qu'il y avait eu des actes de violence. Plus tard dans la journée, GoFundMe a décidé de retirer la collecte de fonds de sa plateforme et de rembourser tous les dons.

16.3 La campagne du Convoi de la liberté passe à GiveSendGo

Pendant ce temps, un autre groupe de personnes tentait de transférer la collecte de fonds du Convoi de la liberté de GoFundMe à GiveSendGo. Ce processus a été initié par deux hommes associés à une plateforme américaine de médias sociaux appelée CloutHub : le fondateur Jeff Brain et l'investisseur John Ballard. Le 26 janvier, M. Ballard a contacté Jacob Wells, le cofondateur de GiveSendGo, afin de discuter d'une collaboration pour que le Convoi de la liberté puisse utiliser leurs services respectifs.

Le 31 janvier, MM. Brain, Ballard, Wells, Eros ainsi que James Peloso, un homme associé au groupe Taking Back Our Freedoms (TBOF), se sont téléphoné pour discuter de l'utilisation de GiveSendGo et de CloutHub par le Convoi de la liberté. Bien que le Convoi de la liberté n'ait jamais fait de suivi avec CloutHub, M. Eros a commencé à travailler avec M. Wells pour lancer une campagne de collecte de fonds sur GiveSendGo.

La création d'une campagne GiveSendGo a été compliquée par le fait que la société Freedom n'avait pas encore de compte bancaire. Sans compte bancaire, elle ne pouvait pas créer de compte auprès de Stripe, le service de traitement des paiements de GiveSendGo. M. Wells a proposé une solution temporaire : pendant que la société Freedom travaillait à créer un compte bancaire, M. Wells connecterait la campagne Convoi de la liberté 2022 à son propre compte Stripe. M. Eros a accepté ce plan et, le 31 janvier, la campagne Convoi de la liberté 2022 a été lancée sur GiveSendGo.

M. Eros a finalement créé un compte Stripe pour le Convoi de la liberté en le reliant au compte en fiducie de Keith Wilson. Le 7 février, ou autour de cette date, M. Wells a transféré la collecte de fonds GiveSendGo de son compte Stripe à celui créé par M. Eros. Le 8 février, Stripe a informé M. Eros qu'il avait suspendu son compte. M. Eros a contacté M. Wells, et ce dernier a retransféré la collecte de fonds sur son propre compte Stripe le 10 ou le 11 février.

16.4 Les cryptomonnaies

En plus des formes plus traditionnelles de collecte de fonds, il y a également eu des dons de cryptomonnaies pour soutenir les manifestations. Plus tôt dans ce chapitre, je mentionne que la campagne Adopt-A-Trucker sollicitait de tels dons sur son site Web. Patrick King a été associé à un projet éphémère appelé Freedom Convoy Token. Cependant, la campagne la plus réussie a été une collecte de fonds en Bitcoin appelée « Honk Honk Hodl » et lancée le 27 janvier par Nicholas St. Louis, résident d'Ottawa. Elle a permis de récolter près de 21 Bitcoin, ce qui représentait à l'époque plus d'un million \$ CA.

16.5 Les obstacles continus pour accéder à l'argent

Plus tôt dans cette section, j'explique que GoFundMe a versé 1 million \$ CA à Tamara Lich avant de suspendre sa collecte de fonds. M^{me} Lich a également accumulé plus de 400 000 \$ CA en transferts d'argent par courriel. Cependant, elle n'a jamais pu

utiliser une grande partie de cet argent. Le lendemain du dépôt par GoFundMe des fonds donnés dans son compte TD, la Banque TD a envoyé un courriel à M^{me} Lich pour lui dire que la banque avait temporairement bloqué ses fonds parce qu'il semblait que l'argent était détenu en fiducie pour des bénéficiaires autres qu'elle. À la suite de discussions infructueuses entre M^{me} Lich et la Banque TD les 6 et 10 février, la banque a gelé les comptes de M^{me} Lich.

Le 10 février, le procureur général de l'Ontario a demandé à la Cour supérieure de justice de l'Ontario une « ordonnance de blocage » en vertu de l'article 490.8 du *Code criminel* concernant les fonds recueillis sur GiveSendGo. La demande partait du principe que l'argent recueilli par la campagne Convoi de la liberté 2022 et la campagne Adopt-A-Trucker correspondait à la définition juridique d'un « bien infractionnel ». La Cour a accédé à la demande, interdisant à quiconque de se départir de l'argent des campagnes Convoi de la liberté 2022 ou Adopt-A-Trucker.

Le 14 février, la Banque TD a demandé à la Cour supérieure de justice de l'Ontario une ordonnance dite d'« interpleader », c'est-à-dire une ordonnance de versement de fonds à la Cour. La position de la Banque TD était que l'argent dans le compte de M^{me} Lich appartenait « aux camionneurs », mais que la banque n'avait aucun moyen d'identifier qui étaient « les camionneurs ». La Banque TD voulait que le tribunal retienne l'argent jusqu'à ce que son propriétaire puisse être déterminé.

Le 17 février, Zexi Li, une résidente d'Ottawa, a obtenu ce que l'on appelle une injonction de type *Mareva*. Il s'agit d'une ordonnance judiciaire imposée dans le cadre d'une poursuite civile et destinée à préserver les actifs d'un défendeur en attendant l'issue de l'affaire. M^{me} Li avait déjà intenté un recours collectif au nom des résidents du centre-ville d'Ottawa contre divers organisateurs du Convoi de la liberté. En accordant une injonction *Mareva*, le tribunal a interdit aux défendeurs de traiter de quelque façon que ce soit tous les fonds détenus dans les comptes bancaires que Chris Garrah et Tamara Lich ont utilisés pour recueillir des dons, ainsi qu'une série de dons en cryptomonnaie.

Le 28 février 2022, les termes de l'injonction *Mareva* ont été modifiés afin de nommer un séquestre. Les fonds visés par l'injonction *Mareva*, ainsi que l'argent que la Banque TD avait cherché à verser au tribunal, ont été transférés au séquestre, qui a reçu le mandat de les conserver en attendant l'issue du recours collectif de M^{me} Li.

16.6 Les sources et la destination des dons

Selon les informations fournies par GoFundMe, la campagne Convoi de la liberté 2022 hébergée sur cette plateforme comptait 133 836 donateurs. Environ 107 000 dons provenaient du Canada (86 %), 14 000 des États-Unis (11 %) et 4 000 de 80 autres pays (3 %). Selon GoFundMe, la campagne a permis de recueillir environ 10 060 000 \$ CA avant d'être fermée. Neuf millions \$ CA provenaient du Canada (89 %), 870 000 \$ CA provenaient des États-Unis (9 %) et 190 000 dollars \$ CA de 80 autres pays (2 %).

Des dons par virement électronique d'un montant total de 4 194 166,63 \$ CA ont été versés à la campagne du Convoi de la liberté. Il y a eu environ 3 000 virements, tous provenant d'établissements financiers domiciliés au Canada.

L'argent collecté par Tamara Lich au moyen des collectes de fonds originales du Convoi de la liberté a abouti à trois endroits. La majeure partie a été remboursée aux donateurs par GoFundMe. M^{me} Lich a pu accéder à 26 000 \$ CA, qu'elle a dépensés pour payer les fournisseurs de carburant en vrac et d'autres articles. Le reste des fonds a été remis au séquestre.

Selon les informations fournies par GiveSendGo, la campagne Adopt-A-Trucker a compté 8 380 donateurs. Le Canada était le pays d'origine de 3 640 dons (43 %), tandis que 4 293 provenaient des États-Unis (51 %) et 447 d'autres pays (5 %). Au total, 591 789,18 \$ US ont été versés à la campagne Adopt-A-Trucker. Sur ce montant, 327 843,13 \$ US provenaient du Canada (55 %), 244 526,10 \$ US des États-Unis (41 %) et 19 419,95 \$ US d'autres pays (3 %).

Les documents de RBC montrent qu'entre le 7 et le 11 février, M. Garrah a reçu 170 virements de fonds par courriel d'une valeur de 31 067 \$ CA.

Selon Stripe, l'entreprise a traité 793 584,74 \$ CA de dons pour la campagne Adopt-A-Trucker. Il a versé 330 470,92 \$ CA sur le compte RBC de M. Garrah. Stripe a remis 375 999,68 \$ CA au séquestre. Les fonds restants représentent des rejets de débit de carte de crédit et d'autres actions reliées au compte.

Environ 220 000 \$ CA ont été retirés du compte RBC de M. Garrah entre le 31 janvier et le 11 février, date à laquelle le compte a été bloqué. Ce montant comprend environ 150 000 \$ CA de retraits en espèces, de traites bancaires et d'autres virements, ainsi que 10 553,44 \$ CA de paiements à l'hôtel Swiss.

Selon les informations fournies par GiveSendGo, la campagne Convoi de la liberté 2022 hébergée sur cette plateforme a compté 113 152 donateurs. Le Canada était le pays d'origine de 39 498 dons (35 %), tandis que 67 264 provenaient des États-Unis (59 %) et 6 390 d'autres pays (6 %). Au total, 9 776 559,50 \$ US ont été versés à cette campagne. Sur ce montant, 4 627 660,00 \$ US provenaient du Canada (47 %), 4 593 686,50 \$ US des États-Unis (47 %) et 555 213,00 \$ US d'autres pays (6 %).

Pendant la période où la collecte de fonds était connectée au compte Stripe au nom de Chad Eros, elle a reçu 3 763 180,40 \$ CA de dons. Ces fonds n'ont jamais été versés, et 3 401 844,30 \$ CA ont été remis au séquestre. Quant à l'argent donné alors que la campagne Convoi de la liberté 2022 sur GiveSendGo était connectée au compte Stripe de Jacob Wells, il semble que ces dons aient été remboursés aux donateurs.

Selon les documents de la GRC, la campagne de cryptomonnaie Adopt-A-Trucker a permis de recueillir environ 6 040 \$ US (7 685,90 \$ CA) en date du 15 février 2022. De ce montant, 3 847,13 \$ CA ont été versés au séquestre, tandis que 3 838,77 \$ CA n'ont pas pu être comptabilisés.

La collecte de fonds Honk Honk Hodl a permis de récolter environ 21 Bitcoin. Le 16 février, 14,4048 Bitcoin ont été distribués dans 100 portefeuilles, chacun contenant l'équivalent de 8 019,43 \$ CA à l'époque. M. St. Louis et une autre personne dont l'identité n'est pas connue ont distribué 100 enveloppes physiques, chacune contenant des instructions uniques sur la façon d'accéder à un portefeuille, à des camionneurs d'Ottawa. Sur les 100 portefeuilles distribués, 40 n'avaient toujours pas été touchés au début du mois de novembre 2022.

Le 28 février, la police a exécuté un mandat de perquisition au domicile de M. St. Louis et a saisi quatre portefeuilles de Bitcoin. Je note que, pour autant que la Commission le sache, M. St. Louis n'a été accusé d'aucune infraction criminelle. Finalement, environ 7,57 Bitcoin provenant de la collecte de fonds Honk Honk Hodl ont été transférés au séquestre.

16.7 Les dons en espèces

Pendant les manifestations d'Ottawa, il y avait de nombreux endroits où les gens pouvaient déposer des dons en espèces. L'un de ces endroits était la scène principale de la rue Wellington, où une cruche d'eau était placée pour recueillir des dons pour Adopt-A-Trucker. Les dons déposés à cet endroit ont été acheminés vers l'hôtel Swiss. M. Eros a estimé que ces dons atteignaient parfois jusqu'à 20 000 \$ CA par jour. Brigitte Belton a témoigné qu'un système de distribution d'argent similaire, mais sans lien avec le système précédent, fonctionnait à l'hôtel ARC. Ne sachant que faire de l'argent, M. Eros a créé un système permettant de distribuer des enveloppes contenant 500 \$ CA aux camionneurs.

16.8 Le financement des manifestations à l'extérieur d'Ottawa

La Commission n'a reçu aucune information donnant à penser que des fonds recueillis par les organisateurs de la manifestation d'Ottawa ont été envoyés à l'une ou l'autre des manifestations à la frontière.

17. L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

La décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* était le point culminant de multiples flux d'informations qui se frayaient un chemin le long des rouages complexes du gouvernement. Un large éventail d'acteurs fédéraux obtenaient, évaluaient et transmettaient l'information, ainsi que leurs propres points de vue et opinions, au cours d'une période caractérisée par des informations imparfaites, de l'incertitude, des enjeux importants et une situation en constante évolution sur le terrain.

17.1 Le contexte et les événements parallèles

Les événements du Convoi de la liberté ne se sont pas produits en vase clos. Plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont déclaré que la réponse du gouvernement ne pouvait être comprise que dans le contexte d'autres événements importants survenus en janvier et février 2022.

Au début de 2022, les responsables fédéraux considéraient l'économie canadienne comme fragile. Elle commençait seulement à se relever des diverses mesures sanitaires contre la COVID-19. La pandémie avait mis à rude épreuve les chaînes d'approvisionnement. L'inflation était à la hausse. Le problème chronique de l'investissement des entreprises au Canada était particulièrement vif, surtout qu'il était aggravé par le protectionnisme croissant des États-Unis, illustré par leur législation « Build Back Better ». Telle qu'elle était rédigée à l'origine, cette législation contenait des mesures incitatives importantes pour que les constructeurs automobiles construisent des voitures électriques exclusivement aux États-Unis. Étant donné que les véhicules électriques représentent l'avenir de l'industrie automobile, le gouvernement fédéral était d'avis que cela aurait été dévastateur pour le secteur automobile canadien. Les représentants canadiens se sont battus pour obtenir des changements qui permettraient de poursuivre la fabrication au Canada. Un argument clé était que les États-Unis avaient autant besoin du Canada que le Canada avait besoin des États-Unis et que le Canada était un partenaire commercial fiable.

Plusieurs témoins ont également noté qu'au moment où les manifestations du Convoi de la liberté avaient lieu, la Russie se préparait à envahir l'Ukraine. Bien que l'invasion illégale menée par la Russie n'ait pas commencé avant le 24 février 2022, le gouvernement fédéral a reçu dès décembre 2021 des renseignements qui donnaient à penser qu'elle pourrait se produire.

17.2 La surveillance et la coordination au niveau fédéral

Au cours des semaines qui ont précédé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les représentants fédéraux ont reçu des informations, des renseignements et des évaluations de divers ministères et organismes. Plusieurs unités de la GRC ont participé à la collecte et à l'évaluation de renseignements pendant le convoi. L'ASFC a demandé à diverses équipes de renseignement d'entreprendre des évaluations axées sur les menaces aux PDE ou à proximité de ceux-ci. Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) s'est concentré sur l'enquête de ses sujets existants, mais a également surveillé les manifestations afin de déterminer si d'autres individus se mobilisaient en vue d'actes de violence grave. Le Bureau du Conseil privé (BCP) ainsi que la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), Jody Thomas, ont joué un rôle clé dans la coordination de ce travail.

En dépit de toutes les entités fédérales qui recueillent des renseignements, il existait alors un sentiment que des lacunes subsistaient. La CSNR Thomas a identifié une lacune liée à la collecte d'informations de sources ouvertes provenant des médias sociaux. Alors que la police recueille ces renseignements à des fins d'application de la loi, le SCRS est plus limité dans ses enquêtes. Le gouvernement fédéral ne dispose pas d'un cadre législatif clair, de politiques appropriées ou d'outils technologiques nécessaires pour recueillir ces renseignements tout en respectant le droit à la vie privée.

La CSNR Thomas a ajouté qu'il était parfois difficile de savoir comment interagir avec les forces de l'ordre en raison des préoccupations relatives à leur indépendance

opérationnelle. La crainte que les responsables fédéraux n'aillent trop loin signifie, selon elle, que des informations utiles auraient pu être fournies aux décideurs, mais que cela n'avait pas été fait.

La première réunion officielle enregistrée des fonctionnaires au cours de laquelle le convoi a été discuté est la réunion du 25 janvier du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN), un organe qui coordonne les actions entre les agences de sécurité nationale et assure la connaissance de la situation dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Des réunions quotidiennes de ce comité ont eu lieu du 26 janvier au 12 février. Le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO), un organisme de sécurité nationale au niveau des sous-ministres, a commencé à tenir des réunions spéciales le 31 janvier, d'abord pour maintenir une bonne connaissance de la situation, puis pour discuter des outils dont le gouvernement fédéral disposait, ou de ceux dont il ne disposait pas, pour répondre aux manifestations.

Le 26 janvier, la commissaire de la GRC, Brenda Lucki, a renseigné le ministre de la Sécurité publique, Marco Mendicino, et le ministre des Affaires intergouvernementales, Dominic LeBlanc, au sujet du convoi. Les séances d'information ministérielles se sont poursuivies au moins une fois par jour. Les participants à ces réunions variaient, mais comprenaient généralement le ministre Blair, le ministre LeBlanc et le ministre Mendicino, ainsi que des représentants du BCP, du cabinet du premier ministre, de la GRC, du SCRS, de Transports Canada, de l'ASFC et du ministère de la Justice.

Le dimanche 30 janvier 2022, des fonctionnaires du BCP ont visionné une conférence de presse tenue par les organisateurs du convoi, ce qui leur a permis de réaliser que les manifestants ne quittaient pas Ottawa. Le même jour, la greffière du Conseil privé a présenté au premier ministre son premier compte rendu officiel sur le convoi. Les ministres se sont engagés davantage par l'intermédiaire du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (CSU), qui s'est réuni les 3, 6 et 8 février pour discuter

du convoi. Après la réunion du CSU du 8 février, le premier ministre a transféré la gestion du dossier au Groupe d'intervention en cas d'incident (GII), un comité d'urgence spécial, présidé par le premier ministre, qui se réunit en réponse à des crises nationales. Sa tâche consiste à élaborer et à coordonner une réponse fédérale rapide. Contrairement à d'autres comités du Cabinet ou aux réunions plénières du Cabinet, les réunions du GII impliquent la participation directe de membres supérieurs de la fonction publique, ainsi que de ministres. La première réunion du GII liée au Convoi de la liberté a eu lieu le 10 février 2022.

17.3 Les interactions avec des parties concernées externes

Tout au long du convoi, les interactions entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux variaient en termes de buts et de formalité.

Transports Canada a joué un rôle majeur dans la réponse fédérale aux manifestations en élaborant un document appelé [TRADUCTION] « stratégie sur l'application stratégique de la loi ». Ce document comportait deux volets : la communication et l'application de la loi. Le volet « communication » était une réponse au fait que de nombreux manifestants ne croyaient pas qu'ils étaient impliqués dans des activités illégales. Ce volet prônait une communication constante et cohérente avec les manifestants sur la nature illégale de leur comportement. Le volet « application de la loi » consistait à déterminer l'éventail des pouvoirs d'application de la loi dont disposaient la police, les autorités provinciales de transport et d'autres intervenants, et qui pouvaient être utilisés lorsque des camions commerciaux ou d'autres véhicules étaient impliqués dans des protestations ou manifestations illégales. La stratégie exigeait la coopération des provinces, des territoires et des municipalités pour réussir.

Le 7 février, de hauts fonctionnaires de Transports Canada ont participé à la réunion du Comité sur la prévention du crime et la police, un comité fédéral-provincial-territorial. Lors de cette réunion, le sous-ministre des Transports, Michael Keenan, a présenté une version préliminaire de la stratégie sur l'application stratégique de la loi. L'Alberta

et l'Ontario ont fourni des commentaires mitigés. Le sous-ministre Keenan a estimé que la réponse de l'Ontario était [TRADUCTION] « légèrement plus froide » que celle des autres provinces. Le 8 février, le sous-ministre Keenan a reçu une lettre de la sous-ministre des Transports de l'Ontario, Laurie LeBlanc, que le sous-ministre Keenan a décrite comme étant collaborative et collégiale dans le ton, mais négative et décevante sur le fond. Il a interprété cette lettre comme un « non » poli, mais ferme, à la stratégie de Transports Canada.

Affaires mondiales Canada (AMC) est chargé d'assurer la sécurité des missions diplomatiques à Ottawa. Au fur et à mesure que les activités de manifestation s'intensifiaient, AMC a commencé à recevoir des plaintes formelles et informelles de missions et de gouvernements étrangers.

Le 7 février, les manifestations à Ottawa sont entrées dans leur deuxième semaine complète, et les manifestants de Windsor ont commencé à bloquer le pont Ambassador. Le lendemain, les manifestants ont rétabli un blocage complet à Coutts (Alberta). Ces développements ont accru la pression exercée sur le gouvernement fédéral par des sources internes et étrangères pour qu'il intervienne et mette fin aux manifestations.

À l'interne, les voix de nombreuses industries nationales ont commencé à réclamer une intervention fédérale. Le Conseil canadien du commerce de détail a indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment de stocks disponibles pour éviter les pénuries de matériaux et de produits si les blocages persistaient. L'Automotive Parts Manufacturers' Association (APMA) a fait savoir que les usines pourraient fermer leurs portes si les blocages atteignaient un point critique. Les PDG des grandes banques canadiennes ont déclaré avoir reçu des messages négatifs de la part d'investisseurs étrangers.

Le Canada recevait également des messages négatifs directement d'acteurs étrangers, tant de l'industrie que de politiciens. Certains représentants américains ont insisté sur le fait que le pont Ambassador devait être rouvert rapidement. D'autres ont commencé à utiliser le blocage pour plaider en faveur d'un transfert complet de la fabrication hors

du Canada. Le Canada a reçu des messages exprimant de l'inquiétude de la part de la conseillère à la sécurité intérieure du président des États-Unis, Elizabeth Sherwood-Randall, du secrétaire aux Transports des États-Unis, Pete Buttigieg, et du secrétaire américain à la Sécurité intérieure, Alejandro Mayorkas. Le 10 février, la vice-première ministre Chrystia Freeland s'est entretenue avec le directeur du Conseil économique national des États-Unis, Brian Deese, le plus important conseiller économique du président américain Joe Biden. Après son appel, la ministre Freeland a écrit ce qui suit à son personnel :

[TRADUCTION]

Ils sont très, très, très inquiets. Si ce n'est pas réglé dans les 12 prochaines heures, toutes leurs usines automobiles du Nord-Est vont interrompre leurs activités.

Il a dit qu'il supposait que cela prouvait le point que nous leur avons déjà fait valoir concernant le fait que nos économies étaient étroitement intégrées. (Il ne semblait pas considérer cela comme positif.)⁶

Ces rencontres ont abouti à un appel entre le premier ministre Trudeau et le président Biden le 11 février. L'organisation de tels appels prend habituellement des semaines ou des mois. Le fait qu'un appel entre le premier ministre et le président ait eu lieu un jour après l'appel de la ministre Freeland avec M. Deese a été considéré comme un signe important et très clair du degré de préoccupation des États-Unis.

17.4 L'analyse financière des blocages frontaliers

Dans les jours qui ont suivi le blocage du pont Ambassador, les fonctionnaires canadiens ont commencé à évaluer ses répercussions économiques. Transports

⁶ Courriel de la vice-première ministre Chrystia Freeland à Leslie Church, 10 février 2022, SSM.CAN.00001255.

Canada a été le premier à produire une évaluation⁷, envisageant trois scénarios concernant l'incidence du blocage sur le produit intérieur brut (PIB) du Canada. Dans ce que Transports Canada considérait comme le scénario le plus probable, le secteur de l'automobile serait fermé en raison des perturbations de la chaîne d'approvisionnement, mais les autres secteurs continueraient de fonctionner en réacheminant les transports vers d'autres PDE. Dans ce scénario, Transports Canada a estimé la perte pour l'économie à 45 millions \$ CA par jour.

La Direction de la politique économique du ministère des Finances, dirigée par le sous-ministre adjoint Rhys Mendes, a produit deux analyses économiques pendant les événements du convoi : une première analyse le 10 février et une version mise à jour le 22 février⁸. L'analyse du 10 février du ministère des Finances s'est appuyée sur le scénario le plus probable de Transports Canada et a convenu qu'il fixait une limite supérieure raisonnable à l'incidence du blocage du pont Ambassador. Le ministère des Finances a également modélisé les blocages de Coutts et d'Emerson, et la Direction de la politique économique a évalué que plus les perturbations se poursuivraient, plus les répercussions économiques pourraient être importantes.

17.5 Le gouvernement de l'Ontario s'implique davantage

La situation du pont Ambassador préoccupait également le gouvernement de l'Ontario. Le 9 février, le premier ministre Trudeau s'est entretenu avec le premier ministre de l'Ontario, Doug Ford, qui s'est dit frustré par la façon dont les responsables publics à Ottawa géraient les manifestations. Le premier ministre Ford a toutefois indiqué que la question la plus importante était celle du pont Ambassador.

Comme je l'explique à la section 12.4 du présent chapitre, le 11 février, l'Ontario a déclaré une situation d'urgence à l'échelle de la province et la Cour supérieure

⁷ Document d'information sur l'impact d'un blocage routier au pont Ambassador, PB.CAN.00000840.

⁸ Blocages – Développements récents et résumé des perturbations économiques, SSM.CAN.00000177 et SSM.CAN.00007571, respectivement.

de justice de l'Ontario a accordé une injonction interdisant aux personnes d'entraver l'accès au pont Ambassador. Le 12 février, la PPO et le SPW ont commencé à démanteler le blocage avec l'aide d'autres forces de l'ordre.

17.6 Le travail du Groupe d'intervention en cas d'incident

Lors de la première réunion du GII, le 10 février, deux « pistes » de travail ont été identifiées pour les hauts fonctionnaires. Dans le cadre de la piste n° 1, les sous-ministres devaient examiner toutes les options possibles dans le cadre des pouvoirs existants dont disposaient leurs ministères et agences et qui pouvaient être utilisés pour répondre aux manifestations. Dans le cadre de la piste n° 2, les sous-ministres et les ministres devaient déterminer si de nouveaux pouvoirs juridiques étaient nécessaires et, dans l'affirmative, s'ils devaient être obtenus par l'adoption d'une nouvelle loi ou par le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les sous-ministres et sous-ministres adjoints ont terminé ce travail le 11 février, et le 12 février, le groupe a examiné les options offertes par la piste n° 1.

La première de ces options était la stratégie sur l'application stratégique de la loi de Transports Canada, dont je parle à la section 17.3. Cette stratégie invitait les provinces à recourir à des mesures d'urgence dans le cadre de leurs efforts d'application de la loi. La déclaration d'une situation d'urgence par l'Ontario le 11 février était conforme à cet aspect de la stratégie, et Transports Canada estime qu'elle a eu un effet positif important sur le blocage du pont Ambassador. Néanmoins, Transports Canada était préoccupé par le fait que la stratégie ne pouvait pas fournir une solution complète aux manifestations continues et qu'il faudrait du temps pour la mettre en œuvre.

Le ministère des Finances a examiné les mesures qui pourraient être mises en place pour dissuader les gens de participer aux manifestations et les persuader de partir. Il a envisagé des options en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)* et de la *Loi sur les banques*. Dans une note de service sur ces options, le ministère des Finances

a noté que la *LRPCFAT* ne s'appliquait pas aux plateformes de sociofinancement et aux prestataires de services de paiement⁹. Le fait d'assujettir ces plateformes à la *LRPCFAT* permettrait, selon la note de service, [TRADUCTION] « d'atténuer le risque que ces plateformes reçoivent des fonds illicites, d'augmenter la qualité et la quantité des renseignements que reçoit le CANAFE et de rendre plus de renseignements accessibles à l'appui des enquêtes menées par les forces de l'ordre ».

Le ministère des Finances a conclu que la *Loi sur les banques* dans sa forme actuelle n'offrait aucun outil utile. Cela l'a amené à envisager des modifications législatives qui pourraient être introduites. Il était d'avis que cette approche comportait des limites importantes, car les mesures prévues par la *Loi sur les banques* ne pouvaient s'appliquer qu'aux établissements financiers sous réglementation fédérale et, de toute façon, il faudrait du temps pour adopter une loi.

Le ministère de la Sécurité publique a élaboré une proposition de communication directe entre les manifestants à Ottawa et le gouvernement fédéral. La tenue d'une rencontre en personne entre les dirigeants de la manifestation et les représentants du gouvernement fédéral avait le potentiel de donner aux manifestants une « victoire » et de leur permettre de partir avec le sentiment d'avoir accompli quelque chose. Le SPO avait identifié six personnes avec lesquelles il pensait pouvoir s'entretenir. La commissaire Lucki de la GRC a soulevé des préoccupations au sujet de la proposition. Elle a notamment laissé entendre qu'elle pourrait nuire à l'indépendance opérationnelle de la police et qu'elle était prématurée. Le GII a finalement choisi de ne pas utiliser cette option. Le ministre Mendicino a expliqué que cette décision était motivée par le fait que des questions restaient sans réponse quant à savoir quels manifestants étaient responsables et s'ils avaient la capacité de faire partir les autres manifestants.

⁹ Note de service à l'intention de la vice-première ministre et ministre des Finances, SSM.CAN.00003764.

Les ministères et organismes fédéraux ont également relevé des « lacunes » dans les pouvoirs existants et d'autres obstacles qui empêchaient une intervention fédérale efficace. Il s'agissait notamment du fait que les agents de la GRC ne pouvaient pas faire respecter les règlements municipaux ou lois provinciales en Ontario sans être assermentés en tant qu'agents spéciaux, de la difficulté de se procurer des dépanneuses lourdes et de l'incapacité de l'ASFC d'empêcher des ressortissants étrangers d'entrer au Canada sous prétexte qu'ils avaient l'intention de participer aux manifestations du Convoi de la liberté.

Au cours de la réunion du GII du 12 février, les participants ont également eu des discussions détaillées sur l'état des activités de manifestation à travers le pays. La CSNR Thomas a noté que les forces de l'ordre avaient commencé à prendre des mesures à Windsor, mais que la situation restait fluide. La commissaire Lucki de la GRC a indiqué que la PPO avait remis une lettre signée par le gouvernement de l'Ontario proposant de rencontrer les manifestants s'ils acceptaient de mettre fin à leurs manifestations, mais que la lettre n'avait pas changé la situation.

La CSNR et la GRC ont signalé une aggravation des activités de manifestation à Ottawa. La commissaire Lucki a ajouté que l'humeur sur le terrain était devenue plus hostile envers la police et que des convois supplémentaires étaient en route vers Ottawa.

Les rapports sur l'état de la planification policière à Ottawa étaient incohérents. Le ministre Mendicino a indiqué qu'il n'y avait apparemment pas de plan à Ottawa. Le procès-verbal de la réunion indique toutefois que la GRC a reçu la confirmation que le chef Sloly du SPO avait accepté le plan de la cellule de planification intégrée, et la commissaire Lucki a déclaré qu'elle serait en mesure de fournir des détails supplémentaires sur le plan lors du prochain appel.

En ce qui concerne l'état des manifestations à travers le pays, la CSNR Thomas a indiqué que les opérations escargot s'étaient avérées une tactique efficace et que

de nombreux PDE étaient bloqués. La commissaire Lucki a décrit que la situation [TRADUCTION] « évoluait d’heure en heure ».

À l’issue de la réunion du GII du 12 février, le premier ministre a convoqué une autre réunion du GII pour 16 h le lendemain.

17.7 Les réunions et délibérations le dimanche 13 février 2022

La ministre Freeland a passé le début de l’après-midi de dimanche à participer à une conférence téléphonique avec les PDG des plus grandes banques du Canada. Les PDG étaient inquiets au sujet des conséquences des manifestations, de l’incidence sur l’économie canadienne et de la perte éventuelle d’investissements étrangers.

Le CSMCO s’est réuni vers midi. La commissaire Lucki a fourni une autre mise à jour détaillée de la situation sur l’état des manifestations à travers le pays. En ce qui concerne le pont Ambassador, elle a noté que des progrès avaient été réalisés au cours des dernières 24 heures, mais que la situation était dynamique. La commissaire Lucki a également fait le point sur l’état de la planification policière à Ottawa. Elle a indiqué qu’il y avait un nouveau plan impliquant la GRC, la PPO et le SPO, et qu’il avait été accepté, mais pas encore approuvé par le SPO.

Après cette réunion, la commissaire Lucki a appelé le ministre Mendicino pour le mettre au courant de la situation à Coutts. Elle lui a dit que Coutts impliquait une cellule endurcie d’individus, armés d’armes à feu, qui étaient prêts à se sacrifier pour leur cause. Le ministre Mendicino a témoigné que c’était le moment le plus grave et le plus urgent du blocage jusqu’à ce moment-là. Après l’appel, il a communiqué avec Katie Telford, la cheffe de cabinet du premier ministre, et lui a dit ce qu’il avait appris.

Lorsque le GII s’est réuni à 16 h, le ministre Mendicino a annoncé que de grands progrès avaient été réalisés dans le dégagement et la sécurisation du pont Ambassador, mais qu’il n’y avait pas de calendrier définitif pour la réouverture. Il a indiqué que des mesures d’application de la loi étaient prises à d’autres points d’entrée et qu’un

commandement central intégré avait été établi à Ottawa pour coordonner les activités de la GRC, de la PPO et du SPO.

Dans son témoignage devant la Commission, le premier ministre Trudeau a exprimé l'opinion selon laquelle le plan de la police pour Ottawa n'était pas entièrement élaboré en date du 13 février et qu'il n'avait pas confiance que la police maîtrisait la situation. Il n'a pas vu le plan du 13 février lui-même, mais a formé son opinion sur la base des informations qu'il avait reçues.

Lorsqu'on lui a demandé à l'audience si elle aurait dû faire le point sur le plan d'Ottawa lors de la réunion du GII le 13 février, la commissaire Lucki de la GRC n'a pas convenu que cela était important, soulignant qu'elle avait fait un rapport sur le plan lors de la réunion du jour précédent.

La ministre Freeland a fait le point sur les répercussions économiques des blocages frontaliers. Elle a mentionné « des pertes économiques continues se traduisant par une diminution de 0,1 à 0,2 % du produit intérieur brut pour chaque semaine pendant laquelle les blocages se poursuivent ». La ministre Freeland a reconnu avoir obtenu ce chiffre d'une analyse économique de Bloomberg, et non des fonctionnaires de son ministère. La ministre Freeland a fait savoir à ses collègues du Cabinet que la principale préoccupation n'était pas l'incidence quotidienne sur le commerce, mais les dommages fondamentaux et à long terme qui se produiraient si les blocages se poursuivaient.

Le directeur du SCRS, David Vigneault, a déclaré au GII que le SCRS n'avait pas cerné de menace pour la sécurité du Canada, telle que définie par le mandat juridique du SCRS. Cependant, à la fin de la réunion, le premier ministre lui a demandé s'il croyait qu'il était nécessaire que le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a répondu que, selon lui, c'était le cas. Il a expliqué que cette réponse reflétait sa compréhension, fondée sur les conseils juridiques fournis par le ministère de la Justice, que la définition d'une menace à la sécurité du Canada est

plus large aux fins de la *Loi sur les mesures d'urgence* qu'aux fins de la *Loi sur le SCRS*.

Le SCRS a fourni une évaluation écrite de la menace lors de la réunion du GII du 13 février sur les risques associés à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*¹⁰. Le SCRS a évalué que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* disperserait probablement le Convoi de la liberté à Ottawa et ailleurs, mais qu'elle augmenterait probablement le nombre de Canadiens ayant des opinions antigouvernementales extrêmes et pourrait inciter certains d'entre eux à commettre des actes de violence.

Le GII a conclu que l'information dont il disposait révélait des menaces réelles de violence grave non seulement sur les sites de manifestation existants, comme Ottawa, mais aussi à une série d'autres endroits où de nouvelles manifestations pourraient éclater. À la fin de la réunion du GII du 13 février, tous les participants étaient d'accord que la *Loi sur les mesures d'urgence* était nécessaire et que le premier ministre devait convoquer une réunion de l'ensemble du Cabinet. La réunion était prévue pour 20 h 30 ce soir-là.

Le premier ministre a prononcé le mot d'ouverture de la réunion du Cabinet. La CSNR Thomas a ensuite présenté au Cabinet un exposé intégré sur la situation dans l'ensemble du Canada. Elle a indiqué que de nombreux PDE continuaient d'être bloqués. Elle a noté que le contexte de menace relatif à l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) restait stable et inchangé et que le SCRS continuait de surveiller les personnes d'intérêt. Elle a signalé que des gains importants avaient été réalisés récemment à Windsor, qu'il était possible de faire une percée à Ottawa et que la GRC prenait des mesures de maintien de l'ordre à Coutts.

La commissaire Lucki de la GRC n'a pas pris la parole lors de la réunion du Cabinet et n'a donc pas fourni au Cabinet une mise à jour sur la planification des opérations

¹⁰ « Possible Implications of *Emergencies Act* (formerly *War Measures Act*) Across the IMVE Space », TS.NSC.CAN.001.00000172_REL.

policières pour Ottawa. La greffière du Conseil privé, Janice Charette, a témoigné que le Cabinet était généralement au courant que la GRC, la PPO et le SPO travaillaient ensemble à l'élaboration d'un plan opérationnel. Le Cabinet n'a pas reçu d'information détaillée sur le contenu de ce plan ni sur la manière et le moment où il serait approuvé et mis en œuvre.

Une question qui a été soulevée au cours des audiences de la Commission était de savoir si le Cabinet avait été informé de l'opinion de la commissaire Lucki selon laquelle tous les outils existants n'avaient pas encore été utilisés à Ottawa. Elle avait exprimé ce point de vue au chef de cabinet du ministre Mendicino moins d'une heure avant le début de la réunion du Cabinet, mais cette information n'a pas été transmise au Cabinet. La CSNR Thomas a noté que la commissaire Lucki n'avait pas exprimé ce point de vue lors de la réunion du CSMCO ni lors de celle du GII tenues plus tôt dans la journée, ce qu'elle aurait dû faire si elle considérait certains renseignements utiles ou essentiels.

Le procureur général a donné au Cabinet un compte rendu verbal sur le seuil à atteindre pour déclarer un état d'urgence et la définition de menaces à la sécurité du Canada. Lorsqu'on leur a demandé si le Cabinet savait que le SCRS avait déterminé qu'il n'existait pas de menace pour la sécurité du Canada en vertu de la *Loi sur le SCRS*, la greffière Charette et la greffière adjointe du Conseil privé, Nathalie Drouin, ont confirmé que le Cabinet en avait été informé. Toutefois, lorsqu'on leur a posé la question à nouveau en contre-interrogatoire, ni la greffière ni la greffière adjointe n'ont pu clarifier si cela avait été dit à l'ensemble du Cabinet ou au GII.

La réunion du Cabinet s'est terminée par un consensus selon lequel le premier ministre devait convoquer une réunion avec les premiers ministres des provinces et des territoires afin d'étudier l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. La véritable décision à ce sujet a été laissée à la discrétion du premier ministre après sa consultation.

17.8 La réunion des premiers ministres

La réunion du Cabinet s'est terminée vers 22 h, et les invitations à une réunion des premiers ministres (RPM) ont été envoyées peu après. Ce préavis était exceptionnellement court. Aucun ordre du jour ou document d'information n'a été fourni à l'avance, et les premiers ministres n'ont pas été informés de l'objet de l'appel. Le premier ministre Trudeau a déclaré qu'aucun des premiers ministres n'a semblé surpris par le sujet ou mal préparé à en discuter.

Le premier ministre Trudeau, les premiers ministres de toutes les provinces et de tous les territoires, le ministre de la Sécurité publique, M. Mendicino, le ministre de la Justice, David Lametti, le ministre des Affaires intergouvernementales, M. LeBlanc, ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont assisté à la réunion des premiers ministres. Le premier ministre Trudeau a d'abord discuté de la situation à Ottawa et ailleurs, puis les a informés que le but de la réunion était de les consulter sur la possibilité pour le gouvernement fédéral de déclarer un état d'urgence. Il leur a dit qu'aucune décision n'avait encore été prise. Le ministre Lametti a expliqué le seuil pour déclarer un état d'urgence, puis a présenté les mesures que le gouvernement envisageait de prendre.

Les premiers ministres de la Colombie-Britannique, du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest, de l'Ontario et de Terre-Neuve-et-Labrador ont tous appuyé l'invocation de la Loi. Le premier ministre du Nunavut est resté plus neutre. Les premiers ministres du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ont tous souligné que la situation était maîtrisée dans leur province respective et que la Loi ne devrait pas s'y appliquer. Les premiers ministres de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard ont exprimé leur crainte que les tensions ne soient attisées par une action du gouvernement fédéral. Les premiers ministres de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ont exprimé les plus fortes réserves, notamment en affirmant que la situation était maîtrisée dans leur province respective, que l'application de la Loi

pourrait attiser les tensions et que les gouvernements disposaient d'autres moyens pour réagir, comme la levée des mesures de santé publique.

À l'audience, on a demandé au premier ministre ce qu'il aurait fallu pour le convaincre de ne pas invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il a répondu qu'il aurait fallu que les premiers ministres provinciaux lui disent qu'ils avaient une solution qui ne nécessitait pas le recours à la Loi, et qu'il n'a pas entendu cela.

17.9 La décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

La responsabilité de conseiller le premier ministre sur l'invocation de la Loi incombait à la greffière du Conseil privé. Le Bureau du Conseil privé (BCP) avait commencé à préparer une note de décision de la greffière à l'intention du premier ministre après la réunion du Cabinet du 13 février. La note de décision a été envoyée au premier ministre à 15 h 41, le 14 février¹¹. Elle présentait un résumé des informations et des évaluations que le gouvernement avait reçues à ce jour et indiquait que les seuils fixés par la loi pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* avaient été atteints. Finalement, la greffière Charette recommandait à la gouverneure en conseil de déclarer l'état d'urgence.

La note de décision résume les menaces posées par les manifestations de la manière suivante :

[TRADUCTION]

Bien que les manifestations aient initialement été relativement pacifiques, elles sont devenues plus complexes et se sont étendues à de multiples endroits au pays. Le mouvement est considéré comme hautement organisé et bien financé et il alimente une impression générale de désordre public qui pourrait continuer à s'aggraver et entraîner de graves

¹¹ Note de service à l'intention du premier ministre, *Invoking the Emergencies Act to End Nation-Wide Protests and Blockades*, SSM.NSC.CAN.00003224.

risques pour la sécurité publique, la stabilité économique et les relations internationales. L'incidence économique à ce jour est estimée à environ 0,1 % du produit intérieur brut du Canada (PIB) par semaine. Toutefois, d'importants corridors commerciaux ainsi que la réputation du Canada en tant que pays stable, prévisible et fiable pour les investisseurs pourraient être en péril si la situation se poursuit.

La note de décision indiquait qu'une évaluation plus détaillée de la menace serait fournie au premier ministre sous pli séparé. Cependant, cette évaluation n'a jamais été préparée.

L'essentiel de l'avis de la greffière sur la question de savoir si les critères pour déclarer un état d'urgence étaient remplis est contenu dans une section intitulée « Commentaires du BCP » :

[TRADUCTION]

Le BCP est d'avis que les exemples des preuves recueillies jusqu'à maintenant [passage caviardé pour préserver le secret professionnel] appuient la conclusion selon laquelle les deux critères à remplir pour déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* sont respectés.

Plus précisément, bien que les autorités municipales et provinciales aient pris dans des zones touchées des mesures déterminantes, comme l'application de la loi au pont Ambassador à Windsor, le BCP est d'avis qu'il a fallu déployer des efforts considérables pour rétablir l'accès au site et qu'il faudra faire de même pour y maintenir l'accès. La situation dans tout le pays demeure préoccupante et imprévisible. Bien qu'il n'y ait aucune preuve à l'heure actuelle que des groupes extrémistes ou des donateurs étrangers sont impliqués de manière significative, le BCP constate que les perturbations et le désordre public se font sentir partout

au pays et au-delà des frontières du Canada, ce qui pourrait donner un nouvel élan au mouvement et entraîner des préjudices irréparables, notamment en ce qui concerne la cohésion sociale, l'unité nationale et la réputation du Canada sur la scène internationale. De l'avis du BCP, cela correspond aux paramètres législatifs qui définissent les menaces pour la sécurité du Canada, bien que cette conclusion soit susceptible d'être contestée.

Dans son témoignage devant moi, la greffière Charette a expliqué les raisons qui l'ont amenée à conclure que le seuil juridique pour déclarer un état d'urgence avait été atteint. La greffière a fait remarquer que la manifestation à Ottawa s'était transformée en une occupation illégale et que la découverte d'une importante cache d'armes à feu à Coutts avait confirmé son opinion qu'il existait un risque de violence grave. De plus, bien qu'il n'y avait pas de mouvement global ou de coordination centrale des manifestations en cours dans tout le pays, il y avait des éléments de preuve d'un certain degré d'organisation et de coordination entre les différentes cellules de la manifestation. Dans la mesure où il a pu suivre les médias sociaux, le gouvernement a pu observer certaines communications en ce sens.

Le premier ministre Trudeau a témoigné qu'il n'a pas été surpris par le contenu de la note. Après avoir reçu et examiné la note de décision, il a pris la décision d'invoquer la Loi.

18. Les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Le gouvernement a promulgué deux mesures en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* : le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] (RMU) et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* (DMEU). Dans cette section, je décris les dispositions que ces mesures contenaient.



18.1 Les interdictions concernant les manifestations

La disposition principale du *RMU* interdisait la participation à trois types précis d'assemblées publiques dont on pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'elles aient pour effet de « troubler la paix ». Le premier type d'assemblées interdites étaient celles qui interfèrent avec le fonctionnement des « infrastructures essentielles », notamment les aéroports, les gares ferroviaires et les points d'entrée. La deuxième catégorie concernait les assemblées qui entravent gravement la circulation des personnes ou des biens ou qui entravent gravement le commerce. La troisième catégorie comprenait les assemblées qui favorisent l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens.

Le *RMU* interdisait également aux ressortissants étrangers d'entrer au Canada pour participer à une assemblée publique interdite par le *RMU*, ou pour faciliter la tenue d'une telle assemblée. Le *RMU* interdisait aussi de se déplacer « à destination ou à l'intérieur d'une zone » où se tenait une assemblée publique interdite, à moins qu'une personne « circule dans la zone de l'assemblée pour des motifs autres que de prendre part à l'assemblée ou la faciliter ».

La dernière série d'interdictions prévues par le *RMU* visait les personnes qui, sans être elles-mêmes impliquées dans des assemblées publiques interdites, soutenaient celles qui l'étaient. Le *RMU* interdisait à quiconque de fournir toute forme de soutien matériel pour aider ou récompenser des personnes impliquées dans des assemblées publiques interdites. Cela a eu pour effet d'interdire les dons d'argent, de nourriture, de carburant ou d'autres biens aux manifestants.

18.2 Les zones d'exclusion

Le deuxième type de pouvoir créé par le *RMU* permettait aux responsables publics de sécuriser ce que l'on appelait les « lieux protégés » désignés. Ce pouvoir permettait dans les faits la création de zones d'exclusion par la police. Il y avait cinq types de lieux protégés : les infrastructures essentielles; la Colline du Parlement et la Cité

parlementaire; les résidences officielles; les immeubles du gouvernement et de la défense; et les monuments commémoratifs de guerre. En outre, le ministre de la Sécurité publique était autorisé à désigner tout autre endroit comme lieu protégé.

18.3 La prestation de services essentiels

Le *RMU* prévoyait le pouvoir pour le gouvernement d'exiger d'une personne qu'elle fournisse des « biens et services essentiels » au gouvernement pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules, d'équipement, des structures ou de tout autre objet faisant partie d'un blocage. Le gouvernement était tenu d'accorder une indemnité raisonnable à ceux qui fournissaient de tels services.

18.4 Les infractions et les interventions

Les agents de la paix étaient habilités à « prendre les mesures nécessaires pour faire observer » le *RMU*, ainsi que toute loi provinciale ou tout règlement municipal. Cette disposition permettait aux agents de la GRC d'appliquer toutes les lois en vigueur sans devoir d'abord prêter serment en tant qu'agents spéciaux en Ontario.

Toute infraction à une disposition du *RMU*, telle que la participation à une assemblée interdite, constituait un délit. Les personnes reconnues coupables pouvaient, dans les cas les plus graves, être condamnées à cinq ans d'emprisonnement.

18.5 Le gel des avoirs

Le *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)* imposait des obligations aux établissements financiers qui contrôlaient les biens de « personnes désignées », c'est-à-dire toute personne qui, directement ou indirectement, était impliquée dans une activité interdite par le *RMU*. Outre les banques et les coopératives de crédit, le *DMEU* s'appliquait à des entreprises spécialisées telles que les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières, les bourses de cryptomonnaies et les fournisseurs de services de paiement.

Les établissements financiers en question avaient deux obligations principales en vertu du *DMEU* : l'obligation de vérifier et l'obligation de cesser les opérations. L'obligation de vérifier exigeait des établissements qu'ils vérifient s'ils étaient en possession ou sous le contrôle de tout bien appartenant à une personne désignée ou étant contrôlé, directement ou indirectement, par cette personne.

L'obligation de cesser les opérations exigeait des établissements financiers qu'ils cessent toute activité avec les biens d'une personne désignée, gelant ainsi les comptes bancaires, les REER, les hypothèques, les comptes de négociation, les marges de crédit et les cartes de crédit des personnes désignées.

En raison de la définition large de « personne désignée », l'obligation de cesser les opérations ne s'appliquait pas seulement aux personnes participant à des manifestations. Les personnes qui ont donné de l'argent à une collecte de fonds après l'entrée en vigueur du *DMEU* étaient également des personnes désignées, et tous les établissements financiers étaient obligés de cesser de traiter avec elles. Des fonctionnaires du ministère des Finances ont toutefois déclaré que l'intention du gouvernement était que les établissements financiers ne gèlent que les avoirs des leaders ou des principaux partisans des manifestants.

Le décalage entre le champ d'application légal du *DMEU* et son champ d'application souhaité reflète son double objectif. D'une part, l'obligation de cesser toute activité avait pour but de mettre fin à l'important soutien financier dont bénéficiaient les manifestants. D'autre part, le gouvernement fédéral voulait utiliser la menace du gel des avoirs pour convaincre les manifestants sur place de partir. Il semble que le gouvernement ait rédigé le *DMEU* de cette manière afin d'inquiéter au maximum les manifestants de la possibilité d'un gel de leurs avoirs, même s'il ne voulait en fait cibler que les dirigeants des manifestations.

L'un des aspects les plus controversés du *DMEU* du point de vue des établissements financiers était qu'il incombait à eux, et non au gouvernement fédéral, de déterminer

qui était une personne désignée. Pour les aider dans cette tâche, le *DMEU* autorisait les institutions gouvernementales à divulguer aux établissements financiers des informations qui les aideraient à appliquer le *DMEU*. En vertu de ce pouvoir, la GRC a divulgué des listes de personnes qu'elle avait identifiées comme étant impliquées dans des activités qui violaient le *RMU*.

18.6 La déclaration des transactions au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE)

En vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)*, diverses personnes et entités, appelées «entités déclarantes», sont tenues de faire des déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE). La déclaration d'opérations douteuses est un type de déclaration qui est présentée lorsqu'une entité déclarante a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération est liée à une tentative de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme.

En février 2022, les plateformes de sociofinancement, comme GoFundMe, et les fournisseurs de services de paiement, comme Stripe, n'étaient pas des entités déclarantes en vertu de la *LRPCFAT*. Le *DMEU* exigeait que ces entités s'inscrivent auprès de la CANAFE si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle des biens appartenant à une personne désignée. Une fois inscrites, ces entités devaient produire des déclarations à la CANAFE lorsqu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération était liée à une tentative de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes entreprise par une personne désignée.

19. La fin de l'état d'urgence

La mi-février a été une période critique des manifestations du Convoi de la liberté. Les organisateurs du Convoi de la liberté et la Ville d'Ottawa se sont entendus pour que les camions se retirent des quartiers résidentiels, mais l'accord est tombé à l'eau; le

SPO et la cellule de planification intégrée ont élaboré un plan opérationnel intégré; la PPO a démantelé le blocage du pont Ambassador; une opération de la GRC a donné lieu à de multiples arrestations à Coutts; et le Cabinet a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ces événements se sont soldés par une opération policière de grande ampleur qui a finalement dispersé les manifestants à Ottawa.

19.1 Les changements à la direction du Service de police d'Ottawa et de la Commission de services policiers d'Ottawa

Le 14 février, la présidente Diane Deans de la CSPO a appris qu'un média de portée nationale, *CBC/Radio-Canada*, publierait sous peu un reportage critique sur le chef Sloly du SPO. Elle a appelé le chef Sloly le soir même pour discuter du reportage et lui a demandé s'il envisageait sérieusement de démissionner. Le chef Sloly a compris que la présidente de la CSPO le poussait à démissionner. Alors qu'il avait initialement indiqué son désir de rester à son poste, le lendemain matin, le chef Sloly a informé la présidente Deans qu'il avait décidé de démissionner, et que sa démission prendrait effet à la fin de la journée. Il a expliqué qu'il avait démissionné principalement parce qu'il était inquiet que la perte de confiance du public à son égard et envers le SPO compromette la sécurité publique. Il était également d'avis que la CSPO, et la présidente Deans en particulier, ne lui faisait plus confiance.

Peu après que le chef Sloly eu annoncé sa démission, la CSPO a tenu une réunion à huis clos. La présidente Deans a recommandé d'embaucher Matthew Torigian, candidat externe, comme chef intérimaire à compter du 24 février. Cependant, la CSPO avait l'obligation juridique de mettre en place un chef intérimaire avant que la démission du chef Sloly ne prenne effet à la fin de la journée. Graham Wight, un conseiller en services policiers auprès de la CSPO, en a discuté avec la CSPO, qui a ensuite convenu de demander au chef adjoint Bell d'assumer immédiatement la fonction de chef intérimaire, le temps que la CSPO embauche un chef intérimaire externe.

M. Wight a fait savoir à ses supérieurs au ministère du Solliciteur général que la présidente Deans avait été habilitée à embaucher un chef intérimaire externe. Pendant que la réunion à huis clos de la CSPO se poursuivait, le sous-solliciteur général de l'Ontario a informé le commissaire Carrique de la PPO que le chef Sloyly avait démissionné et qu'un chef intérimaire externe serait embauché. Il semble que le commissaire Carrique de la PPO ait communiqué cette information à la commissaire Lucki de la GRC. Tous deux étaient préoccupés par la possibilité de changements continus dans les rangs supérieurs du SPO et croyaient qu'il était essentiel que le chef adjoint Bell demeure chef intérimaire pendant la durée des manifestations. La commissaire Lucki a demandé au sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, de discuter de cette question avec le directeur municipal de la Ville d'Ottawa, Steve Kanellakos. M. Stewart l'a fait, mettant ainsi de la pression sur le bureau du maire pour que celui-ci intervienne.

Le maire d'Ottawa, Jim Watson, le chef de cabinet du maire, Serge Arpin, et la présidente Deans de la CSPO se sont téléphoné dans la matinée du 16 février. La présidente Deans a dit que la CSPO avait choisi M. Torigian comme chef intérimaire et qu'elle signerait un contrat avec lui dans l'après-midi. Le maire Watson a exprimé son profond désaccord avec cette décision. Les deux parties avaient une compréhension différente de la fin de la discussion. Le maire Watson et M. Arpin pensaient que la présidente Deans avait accepté de ne pas signer le contrat de M. Torigian sans le consentement du maire. La présidente Deans croyait leur avoir dit qu'elle ne signerait pas le contrat si le maire lui ordonnait de ne pas le signer, ce qu'elle considérait qu'il n'avait pas fait.

Le maire Watson a clairement laissé entendre pendant l'appel que sa confiance continue dans la présidente Deans dépendait du changement de cap de la CSPO concernant l'embauche du chef intérimaire. Malgré les conséquences implicites, la présidente Deans a signé un contrat avec M. Torigian plus tard le même jour. Le maire Watson, y voyant un geste contraire aux assurances que lui avait données la

présidente Deans lors de leur conversation téléphonique, a conclu qu'il n'avait plus confiance en elle.

Le conseil municipal devait se réunir le 16 février. Avant la réunion, M. Arpin a informé la présidente Deans qu'une motion serait déposée afin de lui retirer la présidence de la CSPO et il lui a offert de quitter ses fonctions volontairement. Elle a refusé. Au cours de la réunion qui a suivi, la CSPO a démis la présidente Deans de ses fonctions. La conseillère municipale Carol Anne Meehan, ainsi que les deux autres personnes nommées par la Ville qui étaient membres de la CSPO, ont démissionné en signe de protestation. M. Torigian a ultimement renoncé au poste de chef intérimaire. Le chef adjoint Bell est demeuré chef intérimaire jusqu'à la fin des manifestations.

Le chef intérimaire Bell a rapidement appuyé l'intégration entre le SPO, la PPO et la GRC, et il a accepté un commandement unifié. Il a également confirmé que le plan du 13 février avait été pleinement approuvé et a demandé au surintendant intérimaire Bernier, commandant des événements du SPO, de prendre les décisions opérationnelles sans lui demander son approbation. À partir du 15 février, la mise en œuvre du plan du 13 février s'est déroulée sans problème.

19.2 La mise en œuvre des mesures d'urgence fédérales

Comme je le décris aux sections 18.1 et 18.2 du présent chapitre, le *Règlement sur les mesures d'urgences (RMU)* comportait deux dispositions qui pouvaient être utilisées pour exclure des personnes des sites de protestation : l'interdiction de se déplacer à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tenait une assemblée interdite (art. 4 du *RMU*) et le pouvoir de sécuriser des lieux protégés désignés (art. 6). Le SPO a consulté le cabinet du ministre de la Sécurité publique, M. Mendicino, au sujet de la désignation d'une zone sécurisée à Ottawa. En fin de compte, les responsables ont convenu qu'il serait préférable pour la police de s'appuyer sur les pouvoirs plus souples conférés par l'article 4 du *RMU* pour contrôler l'accès au centre-ville.

L'interdiction faite par le *RMU* aux ressortissants étrangers d'entrer au Canada pour participer à des assemblées interdites n'a été utilisée qu'une seule fois pendant la période d'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Comme je l'explique à la section 18.3 du présent chapitre, le *RMU* exigeait que des personnes mettent à disposition des biens et des services pour le retrait et l'entreposage de tout objet faisant partie d'un blocage. Avant la déclaration d'état d'urgence, la cellule de planification intégrée avait chargé la PPO de trouver des dépanneuses lourdes pour aider à dégager les rues d'Ottawa. Le 13 février, la PPO avait identifié sept entreprises de remorquage prêtes à fournir un total de 34 dépanneuses. Cependant, aucun accord n'a été conclu avec ces entreprises, les exploitants étant réticents à aider la police sans accord d'indemnisation et de confidentialité.

La PPO avait mis en place des plans de contingence au cas où les entreprises de remorquage ne fourniraient pas leurs services, et le commissaire Carrique s'est fait dire par son équipe qu'elle pouvait [TRADUCTION] « accomplir le travail » avec ou sans l'aide des entreprises de remorquage. Néanmoins, avec les pouvoirs accordés par le *RMU*, le commissaire Carrique a envoyé une lettre aux entreprises de remorquage de la région d'Ottawa en invoquant expressément le *RMU*.

En ce qui concerne les dispositions du *RMU* qui abolissaient la nécessité d'assermenter les agents de la GRC avant qu'ils ne puissent faire appliquer les lois provinciales et les règlements municipaux en Ontario, j'ai reçu des témoignages divergents quant à l'utilisation de ce pouvoir. Alors que le sous-commissaire de la GRC, Michael Duheme, a laissé entendre que les agents de la GRC ont continué à être assermentés même après l'entrée en vigueur du *RMU*, d'autres témoins de la police ont déclaré qu'il avait été avantageux pour eux de ne pas avoir à assermenter les agents. Bien que cette contradiction ne lui ait jamais été mentionnée directement, le sous-commissaire Duheme a reconnu ne pas avoir eu personnellement connaissance de la manière dont le processus d'assermentation a fonctionné en pratique.

Comme je l'explique à la section 18.5 du présent chapitre, la GRC a facilité le gel des avoirs requis en vertu du *DMEU* en distribuant aux établissements financiers des listes d'individus et d'entités que l'on croyait être des « personnes désignées ». La GRC a commencé à divulguer ces listes le 15 février. À l'audience, une question a été posée quant à la latitude qu'avaient les établissements financiers dans l'utilisation des listes. Les représentants du ministère des Finances et de la GRC ont précisé que les établissements financiers devaient vérifier les listes par rapport à d'autres renseignements en leur possession avant de geler un compte. Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, l'avocate en chef de l'Association des banquiers canadiens, Angelina Mason, a précisé que l'obligation de vérification des banques consistait principalement à comparer les entités répertoriées à leurs propres listes de clients pour s'assurer qu'il s'agissait de la même personne. À l'audience, les représentants du ministère des Finances ont reconnu que les établissements financiers s'appuyaient beaucoup sur ces listes.

Au total, environ 280 comptes d'une valeur globale avoisinant les 8 millions \$ CA ont été gelés. Il est important de souligner que moins de personnes ou entités étaient concernées, car dans certains cas, plusieurs comptes gelés appartenaient à la même personne.

Le *DMEU* ne prévoyait pas de processus pour débloquer des comptes, et les fonctionnaires ont eu des discussions sur la manière de procéder pendant la durée du *DMEU*. Les principales options étaient de demander aux manifestants de se rendre en personne à leur succursale bancaire ou au service de police de leur localité en dehors d'Ottawa pour prouver qu'ils ne participaient plus à des manifestations. En fin de compte, aucune procédure individualisée n'a été conçue, car, le 21 février, la GRC a informé les institutions financières qu'elle ne croyait plus que les entités mentionnées auparavant répondaient aux critères d'une personne désignée.

En ce qui concerne les mesures de déclaration au CANAFE dont je parle à la section 18.6, ces règles n'ont eu pratiquement aucun effet. Le directeur adjoint du

renseignement du CANAFE, Barry MacKillop, a déclaré que, du point de vue du CANAFE, il n'y a pas eu de différence notable dans le nombre de signalements d'opérations suspectes reçus entre le 26 janvier et le 23 février et au cours d'autres périodes. M. MacKillop a déclaré que, du point de vue du renseignement, le *DMEU* n'a eu aucune incidence sur la capacité du CANAFE de s'acquitter de son mandat.

19.3 Les messages de la police aux manifestants

Le 15 février, des agents du SPO ont commencé à informer les manifestants qu'ils devaient quitter le secteur, sans quoi ils risquaient d'être arrêtés. Le 16 février, le SPO a affiché sur son site Web et dans les médias sociaux un «Avis aux manifestants» les informant qu'ils devaient partir et qu'ils s'exposaient à une arrestation et à des accusations en vertu du *Code criminel* s'ils n'obtempéraient pas. Le lendemain, le SPO affichait sur son site Web et dans les médias sociaux un avis informant qu'une zone sécurisée avait été établie en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les 16 et 17 février, des membres de l'ELP ont distribué des feuillets aux manifestants et leur ont demandé de partir.

Le 16 février, l'organisateur du Convoi de la liberté Chris Barber et l'avocat du convoi Keith Wilson ont publié sur le compte Tik Tok de M. Barber une vidéo répondant à ces avis. M^e Wilson disait que les avis décrivaient de manière inexacte les décrets d'urgence, et que les décrets permettaient encore les assemblées pacifiques. Il terminait la vidéo en appelant les citoyens préoccupés à venir à Ottawa.

Le même jour, les organisateurs du convoi Daniel Bulford, Tamara Lich et Chris Barber ont rencontré des agents de l'ELP du SPO, qui leur ont livré un message disant que les manifestants devaient quitter Ottawa.

Au vu des différents messages diffusés par le SPO, je me serais attendu à ce que les manifestants sachent que la police entendait leur interdire d'entrer dans le centre-ville d'Ottawa et même arrêter ceux qui y restaient. Cependant, plusieurs manifestants, dont M^{me} Lich, ont témoigné que la Ville et le SPO ne leur ont jamais dit qu'ils devaient

déplacer leurs camions et quitter Ottawa. M^{me} Lich se rappelait avoir vu les feuillets du SPO, mais elle a indiqué qu'elle ne pensait pas qu'ils étaient officiels parce qu'ils ne portaient aucune signature. Un autre organisateur du convoi, Tom Marazzo, a témoigné qu'il continuait de croire, en se fondant sur les conseils juridiques de M^e Wilson et de M^e Chipiuk, que les manifestants pouvaient se rendre au centre-ville d'Ottawa et y rester s'ils étaient à pied. Une fois que l'intervention policière a débuté le 18 février, il est devenu évident pour M. Marazzo que ce n'était pas le cas.

19.4 L'opération policière

Le 17 février, le surintendant intérimaire Bernier du SPO et les commandants opérationnels de la GRC et de la PPO ont approuvé un plan opérationnel mis à jour. Le plan du 17 février s'appuyait sur le plan du 13 février à deux importants égards : 1) il exposait les objectifs à atteindre pour chacune des quatre phases mentionnées dans le plan du 13 février, à savoir la stabilisation, les interventions, le maintien et la démobilisation; 2) il comprenait des sous-plans pour la circulation, le remorquage, les enquêtes, les arrestations, les mesures tactiques et le maintien de l'ordre.

Le 18 février, la police a lancé des opérations pour déloger de force les manifestants du centre-ville d'Ottawa. La police a utilisé des dispositifs acoustiques à longue portée pour avertir les manifestants qu'ils devaient partir, sans quoi ils s'exposaient à des arrestations. La police a laissé ouverte une voie de sortie pour toute personne qui choisissait de partir.

La première phase de l'opération policière a commencé à 7 h 41. Beaucoup ont refusé de partir et se sont montrés plus agressifs que prévu. Certains ont agrippé les armes à feu de policiers, frappé des agents et utilisé des mâts porte-drapeau et des bâtons de hockey comme armes. La première phase de l'opération a duré près de quatre heures. Après avoir dégagé la première zone, la police a commencé à dégager l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex. Le 18 février à 20 h, la police a décidé de maintenir la ligne qu'elle avait établie devant l'hôtel

Fairmont Château Laurier, ce qu'elle estimait être plus sécuritaire que de continuer l'opération toute la nuit.

Le 19 février à 9 h, la police a repris l'opération en avançant en direction ouest, vers la rue Wellington. À la fin de la journée, la police avait fait partir du centre-ville les manifestants et les camions. Le 20 février, la police a dégagé la zone de rassemblement du chemin Coventry.

Chris Barber et Tamara Lich ont été arrêtés séparément le 17 février. Daniel Bulford et Patrick King ont été arrêtés le 18 février, quoique M. Bulford a ensuite été libéré sans que des accusations soient portées contre lui. James Bauder a été arrêté le 21 février. Le 19 février, alors que plusieurs des principaux meneurs du convoi étaient en détention, et face à l'opération de maintien de l'ordre de la police, M. Marazzo a commencé à encourager les manifestants de quitter Ottawa.

Les manifestants à Ottawa ne se sont pas vu offrir un autre lieu pour exercer leur droit de manifester, mais certains se sont déplacés jusqu'au Musée canadien de la guerre, à quelques pâtés de maisons à l'ouest de la Cité parlementaire, et ont été autorisés à y manifester légalement.

Entre le 18 et le 20 février, la police a procédé à 273 arrestations à Ottawa et porté 422 accusations. Plus généralement, entre le 28 janvier et le 31 mars 2022, le SPO a porté 533 accusations au criminel contre 140 personnes pour des actes commis dans le cadre du Convoi de la liberté. La police a remorqué ou mis en fourrière 110 véhicules. Aucune accusation n'a été portée en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences*.

Selon le surintendant intérimaire Bernier du SPO, aucune blessure importante n'a été infligée à des manifestants ou à des passants au cours de l'opération d'application de la loi. L'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario a examiné deux incidents, mais n'a pas porté d'accusations contre la police. Certains des manifestants qui ont témoigné étaient d'avis que la police était intervenue avec une violence excessive. En réponse

à ces témoignages, le surintendant intérimaire Bernier a déposé un affidavit exposant, en détail, comment le plan de maintien de l'ordre avait été exécuté. L'affidavit contient des renseignements de nature générale et ne parle d'aucun manifestant en particulier¹².

Il n'entre pas dans mon mandat de procéder à un examen détaillé de l'opération de maintien de l'ordre ou de tirer des conclusions particulières au sujet de l'arrestation de certaines personnes.

19.5 Les activités du gouvernement fédéral pendant l'état d'urgence

Après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) s'est réuni tous les jours du 16 au 23 février 2022. Lors des réunions du GII, la CSNR Thomas fournissait une mise à jour quotidienne en matière opérationnelle et au sujet des menaces, et la commissaire Lucki de la GRC faisait chaque jour le point en ce qui concernait le maintien de l'ordre.

Comme je l'indique à la section 17.4, le ministère des Finances n'a pas tenté de quantifier les répercussions économiques des blocages avant le 22 février. Lorsque son analyse a été faite, il est arrivé à un résultat similaire à celui sur lequel la vice-première ministre Freeland s'était appuyée lors de la réunion du GII du 13 février. La meilleure estimation du ministère des Finances était que les blocages réduiraient la croissance du PIB du Canada de 0,1 à 0,2 % et le niveau du PIB au premier trimestre de 2022 de 0,03 à 0,05 %. Il était prévu que la majeure partie des répercussions sur le niveau du PIB serait probablement rattrapée au deuxième trimestre de 2022. Le sous-ministre adjoint à la Politique économique Mendes a expliqué que le ministère a été capable de parvenir à cette conclusion le 22 février parce qu'à ce moment-là, il savait que les perturbations avaient pris fin et que leurs répercussions étaient donc limitées. L'analyse du 22 février a été faite sous la réserve que les répercussions

¹² Affidavit de Robert Bernier, 20 novembre 2022, AFF.00000020.

économiques pourraient rapidement s'intensifier si les blocages se reproduisaient, soulignant le risque que certains producteurs décident de réduire leurs échanges avec le Canada à la suite de ces événements.

Au fur et à mesure que l'opération policière progressait dans le centre-ville d'Ottawa, les responsables fédéraux ont commencé à examiner les critères d'abrogation d'une déclaration d'état d'urgence. La *Loi sur les mesures d'urgence* est silencieuse à ce sujet. À la demande de la CSNR Thomas, le BCP a proposé huit projets de critères, qui ont été distribués le 21 février aux hauts fonctionnaires et ont ensuite été révisés en fonction de leurs commentaires. Plusieurs hauts fonctionnaires ont insisté sur le fait que la principale considération devrait être de savoir si les mesures d'urgence étaient encore nécessaires pour contrer les menaces de grave violence.

Selon des échanges de courriels datés du 20 février, la sous-greffière a demandé aux fonctionnaires du BCP et aux sous-ministres de préparer une justification possible du maintien de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Elle a reçu une longue liste de justifications en réponse. Néanmoins, le 23 février, le GII a reçu des informations indiquant que la situation s'était stabilisée et a estimé que les pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence* n'étaient plus nécessaires.

Le 23 février, la greffière a envoyé au premier ministre une note décisionnelle l'informant que l'état d'urgence n'existait plus et recommandant l'abrogation des mesures spéciales. Le premier ministre a accepté la recommandation de la greffière, et la déclaration de l'état d'urgence a été abrogée le jour même.

20. Avant-propos sur les conclusions

Comme c'était la première fois que la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée, c'est aussi la première fois qu'une commission d'enquête était créée pour examiner son invocation. À l'instar du Cabinet, qui n'avait pas de précédent pour le guider dans son interprétation de la Loi, il n'y a pas de modèle à suivre pour accomplir mon travail.

Les tâches dont une enquête publique doit typiquement s'acquitter consistent à enquêter sur un ensemble de circonstances et à préparer un dossier des faits pertinents afin que le public soit aussi informé que possible et qu'il puisse porter des jugements éclairés. Comme je l'ai souvent dit, j'estime qu'il est essentiel que cette enquête mette les faits au jour et les rende pleinement accessibles au public. Avec la fin des audiences publiques et le dépôt des preuves, je crois que cela a été fait.

La prochaine tâche qui incombe à une commission d'enquête est de formuler ses propres conclusions à l'égard des faits. Le présent rapport offre ces réponses.

Dans les sections précédentes de ce sommaire, je relate en détail les événements de janvier et février 2022. Une grande partie de ce récit portait sur une série de manifestations sans précédent à Ottawa et sur une réponse tout aussi sans précédent de la part de nombreux gouvernements. Au terme d'un examen minutieux de ces éléments, il m'apparaît évident que des signaux ont été négligés, des occasions ont été ratées et des retards ont été créés, ce qui a engendré dans la capitale nationale une situation beaucoup plus grave et complexe qu'elle aurait pu l'être.

Dans les sections suivantes de ce sommaire, je présente les conclusions de fait qui me permettent de répondre aux questions posées dans le mandat de la Commission et de formuler des recommandations. Plusieurs considérations me guident dans mes conclusions de fait. Tout d'abord, je ne dois tirer que les conclusions nécessaires pour remplir le mandat de la Commission. Par exemple, les Canadiens ont des opinions très divergentes sur la pertinence des obligations vaccinales imposées par les gouvernements. La présente enquête ne vise pas à trancher ce débat.

En outre, il serait injuste d'évaluer le rendement de qui que ce soit en fonction de ce qui n'a été connu qu'après-coup. Cependant, il convient d'établir la distinction entre ce type d'évaluation et l'évaluation de ce que les personnes et les institutions auraient raisonnablement pu prévoir au moment où elles ont pris des décisions.

Mes évaluations du rendement de certaines personnes sont fondées à la fois sur ce qu'elles savaient et sur ce qu'elles auraient pu ou dû raisonnablement savoir.

Bien entendu, il est non seulement approprié, mais nécessaire de faire pleinement usage du recul, c'est-à-dire d'analyser ce que nous savons maintenant pour déterminer les leçons à tirer et les recommandations à formuler.

Il importe aussi de souligner qu'il m'est interdit de tirer des conclusions sur la responsabilité civile ou pénale. Cependant, il m'est permis de conclure à l'existence de fautes. La Commission a pris les mesures procédurales voulues pour me permettre de tirer certaines conclusions sur l'existence de fautes, notamment en envoyant des avis confidentiels par écrit décrivant les conclusions susceptibles d'être rendues et en donnant aux parties la possibilité de présenter des preuves, de contre-interroger des témoins et de présenter des observations.

Néanmoins, en définitive, je n'ai pas tiré de conclusion sur l'existence de fautes pour deux raisons. Premièrement, il ne m'était pas nécessaire de le faire pour remplir mon mandat. Deuxièmement, bien que j'aie constaté que la conduite de certaines institutions et de leurs représentants était, à certains moments, malavisée ou déficiente, elle n'a pas atteint le niveau d'une faute. En d'autres termes, la preuve ne permettait pas de tirer de telles conclusions sur les enjeux s'inscrivant dans mon mandat.

21. Le Convoi de la liberté

21.1 L'évolution et les origines du convoi

Comme je le décris aux sections 6 et 7, il est possible de retracer les origines des manifestations de janvier et février 2022 dans des mouvements populistes antérieurs à la pandémie de COVID-19 et révélant une méfiance grandissante envers le gouvernement au sein de certains segments de la population. Les réponses

gouvernementales à la COVID-19 ont exacerbé cette dynamique. Les mesures de santé publique imposées et les manifestations qu'elles ont suscitées ont donné l'occasion à ceux qui avaient des doléances plus générales concernant la situation économique, les politiques gouvernementales, le changement social et l'aliénation occidentale d'exprimer ces préoccupations.

Il ne m'appartient pas d'analyser l'efficacité de la réponse des gouvernements ou des entreprises à la COVID-19. Je reconnais que des restrictions ont été imposées afin de réduire la propagation d'un nouveau virus et, ce faisant, de réduire le nombre de décès et d'alléger le fardeau du système de santé. Rétrospectivement, certaines de ces mesures pourraient se révéler inefficaces, malavisées ou déroutantes, mais elles ont été mises en œuvre à un moment sans précédent et en réaction à une crise de santé publique sans précédent.

Je reconnais également que les mesures sanitaires liées à la COVID-19 ont eu d'énormes répercussions pour de nombreux Canadiens. Des entreprises ont été fermées et des gagne-pain ont été perdus. Des familles et des amis n'ont pas pu se réunir en personne. Des enfants n'ont pas pu aller à l'école. Des gens sont morts dans des hôpitaux et des établissements de soins de longue durée alors que leurs proches n'étaient pas autorisés à leur rendre visite. Les manifestants qui ont témoigné lors des audiences ont décrit avec passion les répercussions de la COVID-19 et la façon dont, selon eux, le désir de modifier ces règles était un élément moteur des manifestations. Je reconnais que c'était le cas.

Les Canadiens qui n'étaient pas d'accord avec les politiques relatives à la COVID-19 avaient le droit de participer à une manifestation licite contre ce qu'ils estimaient être une intervention exagérée de l'État. De nombreuses manifestations contre les mesures liées à la COVID-19 avaient déjà eu lieu avant 2022, bien qu'aucune n'ait atteint l'ampleur et la portée de ce qui allait se produire à Ottawa et ailleurs.

L'ampleur des manifestations du début de l'année 2022 est en partie l'aboutissement de plus de deux ans de restrictions liées à la COVID-19. L'étincelle comme telle a été la décision du gouvernement fédéral en novembre 2021 d'exiger que les conducteurs de camions commerciaux soient vaccinés pour entrer au Canada. Cette décision politique à elle seule n'a pas conduit des milliers de Canadiens à manifester et à donner de l'argent au Convoi de la liberté, mais elle a influé sur la manifestation d'au moins deux façons importantes.

Premièrement, elle a motivé les camionneurs touchés par la politique à se rassembler et à coordonner une réaction. À cet égard, j'accepte les témoignages des organisateurs du convoi Chris Barber et Brigitte Belton, entre autres, selon lesquels ils estimaient que le fait de ne pas dispenser les camionneurs des obligations vaccinales menaçait le gagne-pain d'un grand nombre d'entre eux qui avaient choisi de ne pas se faire vacciner. Dans l'ensemble, les camionneurs avaient déjà été confrontés à des défis importants liés à la pandémie de COVID-19. Cette décision a incité un groupe de spécialistes de la logistique et de la planification à organiser une traversée du pays jusqu'à Ottawa. Même s'ils reprochaient au gouvernement du Canada d'être à l'origine de l'obligation vaccinale imposée aux camionneurs, il semble que l'imposition de cette exigence ait d'abord été annoncée par le gouvernement des États-Unis pour entrer dans ce pays, après quoi le Canada lui a emboîté le pas.

Deuxièmement, pour ceux qui participaient déjà à l'action politique contre les obligations liées à la COVID-19, les « camionneurs » se sont révélés être un symbole puissant : des Canadiens qui travaillent dur et qui, malgré leur apport à la société, voyaient leur vie et leur gagne-pain bouleversés par les mesures réglementaires que le gouvernement prenait contre la COVID-19. Patrick King, Tamara Lich et d'autres ont immédiatement compris que les doléances des camionneurs pouvaient servir de point de ralliement au mécontentement plus général de leurs amis et partisans, que ce soit à l'égard d'autres obligations liées à la COVID-19 ou des gouvernements en général.

Je reconnais que le Convoi de la liberté a bénéficié d'appuis dans tout le pays. Le succès de la campagne de financement de M^{me} Lich a montré que le Convoi de la liberté a fait écho à un ensemble plus large de préoccupations communes à de nombreux Canadiens.

21.2 L'organisation du convoi et ses dirigeants

Bien que j'aie utilisé le terme « organisateurs » dans ce rapport, il n'y a pas eu de véritable organisation centrale des manifestations au cours des trois semaines. Certaines parties des manifestations étaient organisées par moments, mais aucune personne ou aucun groupe n'a parlé au nom de tous les manifestants, ni même de la plupart d'entre eux.

Des efforts sérieux et importants ont été déployés pour organiser le Convoi de la liberté et les dons qu'il a reçus, notamment en créant la société Freedom, un organisme à but non lucratif, et en retenant les services de comptables et d'avocats. Je reconnais qu'il s'agit d'efforts de bonne foi pour légitimer et encadrer les manifestations. Cependant, comme l'a reconnu un des avocats du convoi, Keith Wilson, il n'y avait aucun moyen efficace de contrôler tous les manifestants.

Même parmi ceux que j'ai appelés « organisateurs », le leadership était morcelé et divisé. Presque tous les organisateurs du convoi ont témoigné de différents degrés de dysfonctionnement et de luttes de pouvoir. Par exemple, lorsque M^e Wilson a voulu donner plus de structure au groupe, Benjamin Dichter, administrateur de la société Freedom, et Chad Eros, comptable du convoi, ont accueilli ses efforts avec suspicion et critiques. M. Dichter a volontairement cherché à miner l'entente avec le maire d'Ottawa parce qu'il croyait que M^e Wilson l'avait orchestrée afin de permettre à la police de mettre fin à la manifestation.

21.3 Les objectifs et la composition des manifestants

Le Convoi de la liberté et les manifestations à Ottawa et Windsor, en Ontario, à Coutts, en Alberta, et ailleurs n'ont jamais constitué un seul mouvement monolithique. Les manifestations étaient le fait d'un ensemble de groupes et de personnes ayant des objectifs et des plans différents. Il y avait un désir commun de provoquer une réforme, mais il n'y a pas eu de compréhension commune de l'allure que cette réforme devait prendre ou de la façon dont elle serait mise en œuvre.

C'était vrai dès le début des manifestations. Les premiers organisateurs du convoi avaient des points de vue différents sur ce qu'ils espéraient obtenir. D'une part, M. Barber a témoigné que tout ce qu'il voulait, c'était une conversation avec le premier ministre ou le gouvernement fédéral sur la levée des obligations liées à la COVID-19. D'autre part, James Bauder et son groupe, Canada Unity, cherchaient à obtenir un appui à un protocole d'entente qui, à première vue, demandait à la gouverneure générale de changer le système de gouvernement du Canada si toutes les restrictions liées à la COVID-19 n'étaient pas abrogées.

La diversité des opinions et des objectifs des participants a augmenté à mesure que les manifestations se sont intensifiées. Par exemple, certains membres du groupe québécois Les Farfadaas se sont joints aux manifestations à Ottawa et se sont installés à l'intersection Rideau-Sussex. Le groupe ne s'était pas concerté avec le Convoi de la liberté et il a fait jouer ses propres objectifs et sa propre histoire dans les manifestations.

Comme il s'agissait d'un mouvement issu de la masse, les manifestations ont aussi attiré des personnes et des groupes qui souscrivaient à des points de vue racistes et extrémistes et à d'autres points de vue répréhensibles. J'ai parlé d'autres groupes et individus controversés dans le présent rapport, notamment M. King et Romana Didulo, l'autoproclamée « Reine du Canada ». Bien qu'ils ne représentent pas tous les

manifestants, leur présence était notable et a teinté la perception du mouvement de protestation dans le grand public.

Un autre groupe controversé associé aux manifestations est Diagonon, fondé par Jeremy Mackenzie. Diagonon est peut-être né d'une blague faite dans la baladodiffusion de M. Mackenzie, mais il en est venu à joindre une communauté plus large. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a décrit Diagonon comme un réseau assimilé à une milice dont les membres sont armés et prêts à recourir à la violence. Dans son témoignage, le chef du Bureau des renseignements criminels de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a décrit Diagonon comme un groupe extrémiste. M. Mackenzie a fermement rejeté cette description lors de son témoignage, affirmant qu'elle est le fait de certaines personnes et de certains groupes, y compris la GRC, ayant des motifs cachés.

Je n'accepte pas le témoignage de M. Mackenzie à cet égard. Je suis convaincu que l'inquiétude suscitée par Diagonon au sein des forces de l'ordre est authentique et fondée. Le fait que, lors des manifestations à Coutts, la GRC a saisi un gilet pare-balles arborant un écusson de Diagonon, en même temps que de nombreuses armes à feu, permet de le croire.

S'il est important de reconnaître la présence d'éléments controversés et extrêmes lors des manifestations, cela ne doit pas éclipser ma conclusion que de nombreux manifestants, voire la plupart, cherchaient à participer à des manifestations légitimes et licites. Leur seule participation ne signifie pas qu'ils ont appuyé ou toléré la conduite des participants extrêmes ou marginaux.

21.4 La nature des manifestations

Je reconnais que de nombreuses personnes qui ont organisé les manifestations et qui y ont participé à Ottawa et ailleurs souhaitaient se livrer à une protestation politique légitime contre les politiques liées à la COVID-19. Je reconnais aussi que bon nombre des organisateurs qui ont témoigné voulaient tenir une manifestation pacifique, car

ils reconnaissaient que la violence ou les menaces de violence discréditeraient le mouvement et le priveraient de son appui populaire.

Cependant, ces efforts ont été vains.

Je n'accepte pas les descriptions faites par les organisateurs selon lesquelles les manifestations à Ottawa étaient licites, calmes et pacifiques ou ressemblaient à une célébration. Cela a pu être vrai à certains moments et dans certains endroits isolés. Il se peut aussi que des gestes que les manifestants considéraient comme des célébrations, comme klaxonner, boire et danser dans les rues, aient été vécus par les résidents d'Ottawa comme de l'intimidation ou du harcèlement. Quoi qu'il en soit, le tableau d'ensemble révèle que la situation à Ottawa était dangereuse et chaotique.

Le manque de sécurité, malgré les efforts des organisateurs, est illustré par le blocage des voies d'urgence sur la rue Kent. Les organisateurs ont déployé des efforts pour dégager les voies d'urgence, sans y parvenir sur cet axe important. En cas d'incendie dans l'un des grands immeubles d'habitation bordant cette rue, le risque de catastrophe était réel. Les réservoirs de propane, les bidons remplis d'essence, les feux d'artifice et autres dangers pour la sécurité présents dans le centre-ville posaient aussi des risques graves.

En plus de ces risques pour la sécurité, je donne foi aux témoignages de résidents, de policiers et de politiciens municipaux selon lesquels de nombreux participants ont profité de l'absence de surveillance policière pour perturber et intimider les résidents. Il y a eu un mépris de la loi et du bien-être de la population d'Ottawa.

Je ne conclus pas que les organisateurs du convoi ont tous encouragé ou toléré un comportement illicite. Au contraire, la plupart d'entre eux ont reconnu qu'une telle conduite risquait de miner l'appui dont ils jouissaient au sein de la population.

Parallèlement, je n'accepte pas les témoignages des organisateurs selon lesquels ils n'ont jamais eu connaissance de harcèlement, d'intimidation ou d'autres

comportements non pacifiques de la part de manifestants. Leur connaissance de la violence ou du harcèlement réels et potentiels peut être déduite de leur propre témoignage. Pour commencer, M. Barber a témoigné que si vous réunissez 200 camionneurs dans une pièce, [TRADUCTION] « quelqu'un va avoir un œil au beurre noir et un nez cassé ». M. Barber a lui-même failli avoir une altercation physique [TRADUCTION] « au moins deux fois » avec un chauffeur qui « ne voulait rien savoir de déplacer [les camions] quand je lui ai demandé de le faire¹³ ».

M. Barber et M^{me} Lich ont aussi reconnu très tôt que les propos de M. King pouvaient être perçus comme tolérant ou préconisant la violence, à tel point qu'ils lui ont demandé de ne pas venir à Ottawa. M. King est quand même venu et, selon M. Eros, a failli frapper M. Eros après que celui-ci a remis en question le projet de cryptomonnaie de M. King.

Pour sa part, M^e Wilson a témoigné de la préoccupation qu'entretenaient les organisateurs concernant ce qu'il a décrit comme des « antifas » vandalisant des biens et harcelant des gens dans le but de discréditer les manifestations. M^e Wilson a entendu dire que le groupe s'était faufilé la nuit pour couper les conduites d'air et les pneus de camions. En supposant que cela se soit réellement produit, cela montre que les organisateurs de la manifestation savaient que certains acteurs s'étaient livrés à des comportements illégaux et avaient l'intention de le faire.

M^e Wilson et d'autres personnes ont également expliqué qu'une tentative de déplacer les camions de l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex a été interrompue pour des raisons de sécurité lorsque des manifestants se sont massés autour de policiers qui tentaient de déplacer les barricades pour faciliter la manœuvre. Cela s'est produit malgré les efforts déployés par M^{me} Lich et M^e Wilson pour convaincre les manifestants que le déplacement était coopératif. Les organisateurs étaient également au courant de menaces de mort proférées à l'endroit du maire d'Ottawa et de plusieurs autres politiciens.

¹³ Témoignage de Chris Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 56 et 109.

Je suis convaincu que les organisateurs étaient conscients que les manifestations posaient de graves problèmes aux résidents d'Ottawa, à la police et aux élus municipaux et qu'elles avaient sévèrement perturbé la vie à Ottawa. Les organisateurs de la société Freedom ont entamé des négociations avec le maire d'Ottawa précisément pour réduire cette perturbation et alléger la pression qu'elle exerçait sur la ville. À cet égard, j'accorde peu de poids aux témoignages des organisateurs selon lesquels ils n'ont jamais reçu directement de signalements ou de plaintes de harcèlement ou d'intimidation, car il serait peu probable que les personnes subissant des violences de la part des manifestants se plaignent auprès de ces derniers. Les organisateurs n'avaient pas besoin de tels signalements pour être conscients des effets du comportement des manifestants.

Les manifestations sont désordonnées et un certain degré d'illégalité est prévisible. Je ne considère pas que les manifestations sont devenues une « occupation » dès le premier samedi. En effet, les manifestants avaient été invités à garer leurs camions pour la fin de semaine à différents endroits du centre-ville. Cependant, lorsqu'ils ont refusé de partir le lundi, l'invitation était clairement révoquée. En outre, il était clair que le rassemblement n'était plus pacifique étant donné l'intimidation généralisée des résidents et le fait que leur capacité à vivre et à travailler avait été fondamentalement perturbée. Il était évident que la police n'était pas en mesure de contrôler la manifestation et de réprimer les comportements illicites dans le secteur de la manifestation.

Dans une certaine mesure, cette situation découlait de l'ampleur des manifestations. Les organisateurs du convoi n'avaient pas prévu le niveau de participation ultimement atteint. Le Convoi de la liberté a été couronné de succès en partie parce qu'il a permis et encouragé la participation de groupes et de personnes qui avaient des points de vue différents et qui éprouvaient de la frustration face à toute une série d'enjeux. Cependant, en raison de cette grande participation, les organisateurs ont eu de la difficulté à contrôler le message de la manifestation et la conduite des participants.

En même temps, je suis aussi convaincu que les organisateurs n'ont pas fait tout en leur pouvoir pour réprimer la violence et le harcèlement. M. Barber et M^{me} Lich ont tous deux témoigné qu'ils n'étaient pas favorables aux klaxons constants, mais ils n'ont pris aucune mesure concrète pour y mettre fin. Au contraire, les organisateurs se sont opposés à l'injonction demandée par Zexi Li pour restreindre les coups de klaxon. De plus, à certains moments, MM. Barber et King ont publié des vidéos et d'autres contenus où ils semblaient se réjouir des préjudices causés aux résidents du centre-ville. Lors des audiences elles-mêmes, les organisateurs ont fait preuve d'un manque d'empathie pour les résidents d'Ottawa, même avec le recul.

De même, bien que certains organisateurs comme M^{me} Lich et M. Barber aient cherché à prendre leur distance par rapport à des personnalités controversées comme MM. Bauder et King – au point d'avoir même convaincu M. Bauder de retirer son protocole d'entente –, ils ont hésité à rompre tous les liens. Je suis convaincu qu'ils ne l'ont pas fait en partie parce qu'ils comprenaient que le mouvement de protestation comptait des partisans de MM. King et Bauder et des personnes qui partageaient leurs points de vue. Malgré tous les problèmes causés par MM. King et Bauder, ni M^{me} Lich ni M. Barber ne les ont désavoués. En ce qui concerne M. Bauder, M. Barber a déclaré que même s'il n'était pas favorable à un changement de gouvernement non démocratique, il croyait néanmoins que M. Bauder partageait les mêmes objectifs et que le protocole d'entente était simplement [TRADUCTION] « mal rédigé ». De même, à propos de M. King, M. Barber a déclaré qu'il [TRADUCTION] « avait toutes les bonnes raisons et qu'il était de bonne foi¹⁴ ». Selon M^{me} Lich, bien que M. King ait délibérément cherché à miner l'entente qu'elle avait conclue avec le maire d'Ottawa, elle croyait qu'au fond, M. King [TRADUCTION] « était ici pour exercer ses droits démocratiques à une assemblée pacifique, tout comme le reste d'entre nous¹⁵ ». Tom Marazzo, un autre organisateur, a témoigné qu'il avait été en contact avec M. Mackenzie pendant les manifestations à Ottawa et il en parlait en termes élogieux. Ces déclarations montrent qu'au lieu de rompre les liens avec les manifestants qui ont suscité la critique et

¹⁴ Témoignage de C. Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 23 et 45.

¹⁵ Témoignage de T. Lich, transcription, 3 novembre 2022, p. 344 et 345.

la controverse, de nombreux organisateurs considéraient des personnalités comme MM. Bauder, King et Mackenzie, ainsi que leurs partisans, comme faisant partie de leur mouvement.

21.5 La désinformation et la désinformation

Comme je le décris aux sections 6 et 7, les médias sociaux ont joué un rôle crucial dans les manifestations. Certains organisateurs se sont contactés pour la première fois sur des plateformes de médias sociaux. Facebook, Twitter et de nombreux autres médias sociaux étaient les outils qui ont permis aux organisateurs de se rencontrer, de se coordonner et de communiquer avec les autres participants. Plusieurs organisateurs avaient déjà un grand nombre d'abonnés sur les médias sociaux ou n'ont pas tardé à les acquérir. Les premières réunions de planification ont été diffusées en direct sur les médias sociaux. Plus de 10 millions de dollars canadiens ont été amassés dans le cadre de la campagne GoFundMe grâce à une page connexe sur Facebook. On ne saurait surestimer le rôle des médias sociaux.

Les médias sociaux ont aussi servi d'accélérateurs à la désinformation et à la désinformation qui, pour les raisons que j'expose à la section 6.2, ont clairement joué un rôle dans les manifestations. Je n'ai aucun doute sur le fait que la désinformation à propos de la COVID-19 a influé sur les opinions de certains manifestants et sur la façon dont ils ont évalué la qualité des mesures sanitaires gouvernementales. Certains manifestants ont aussi propagé de la désinformation et de la désinformation sur les manifestations elles-mêmes. Un exemple notable est le déni par certains organisateurs de premier plan de l'entente conclue entre M^{me} Lich et le maire.

Je suis également convaincu qu'il y a eu de la désinformation à propos du Convoi de la liberté et que celle-ci a servi de fondement pour discréditer injustement tous les manifestants. Par exemple, on a reproché à des manifestants un incendie criminel dans un immeuble d'habitation dont la police a confirmé par la suite qu'il n'avait aucun lien avec les manifestations. Des médias ont amplifié la désinformation et la

désinformation à propos des manifestations. Le surintendant Pat Morris de la PPO a témoigné en tant que l'agent dirigeant la collecte de renseignements pour la PPO que ce qu'il voyait dans les médias ne reflétait pas toujours ce que le renseignement révélait.

Le fait que les manifestants puissent être à la fois les victimes et les auteurs de mésinformation montre à quel point la mésinformation est pernicieuse dans la société moderne. Il est impossible de déterminer avec précision l'effet global de la mésinformation et de la désinformation sur les manifestations liées au Convoi de la liberté, mais elles étaient omniprésentes.

En effet, la mésinformation et la désinformation sont devenues tellement ancrées dans les événements entourant le Convoi de la liberté qu'elles ont surgi au sein même de cette enquête. Qu'il s'agisse de témoins affirmant que les vaccins contre la COVID-19 manipulent les gènes ou d'allégations selon lesquelles cette Commission était secrètement contrôlée par le ministre fédéral de la Protection civile, Bill Blair, apparemment parce qu'il porte également le titre de « président du Conseil privé du Roi pour le Canada » – la mésinformation et la désinformation ont été une présence constante tout au long de ces audiences.

La mésinformation et la désinformation sont intrinsèquement destructrices et clivantes. Elles minent la capacité des représentants de l'État et des membres du public à participer utilement à des discussions sur les politiques et la gouvernance. En l'espèce, le gouvernement n'avait aucune chance réaliste de mener un dialogue productif avec certains manifestants, comme ceux qui croyaient que les vaccins contre la COVID-19 s'inscrivaient dans une vaste conspiration mondiale visant à dépeupler la planète. Par ailleurs, les généralisations injustes de certains responsables publics, qui ont laissé entendre que les manifestants étaient tous des extrémistes, ont renforcé la méfiance des organisateurs des manifestations à l'égard du gouvernement. Au cours des audiences, j'ai entendu dire qu'un véritable dialogue entre les manifestants et le gouvernement fédéral était impossible. Bien que je n'accorde pas forcément foi à cette

affirmation, j'estime que la prévalence de la mésinformation et de la désinformation a réduit les chances de tenir des discussions productives.

La façon de reconnaître la mésinformation et la désinformation et d'y réagir est un sujet qui mérite un examen plus approfondi.

21.6 Les liens entre les lieux de manifestation

Je suis convaincu qu'il n'y a pas eu de coordination digne de ce nom entre les manifestations d'Ottawa et d'autres endroits au Canada. Les organisateurs du convoi qui ont témoigné ont nié tout lien avec d'autres manifestations. La preuve dont je dispose concernant la communication entre les lieux de manifestation est minime et ne révèle pas d'effort de collaboration. Un avis spécial de menace de la GRC du 10 février 2022 énonce que les manifestations à l'extérieur d'Ottawa [TRADUCTION] « semblaient être inspirées par le convoi d'Ottawa, [mais ces] expressions de solidarité semblent être décentralisées, organisées dans certains cas de façon spontanée et sans lien direct avec les organisateurs du convoi d'Ottawa¹⁶ ». J'estime que cette description est exacte.

Le lien le plus troublant entre les lieux de manifestation est la présence de membres de Diagonon à la fois à Ottawa et à Coutts. M. Mackenzie se trouvait à Ottawa, où il a rencontré et recruté des membres de Diagonon. Bien qu'il ne se soit pas lui-même rendu à Coutts, Chris Lysak, un membre de la communauté Diagonon que M. Mackenzie avait déjà rencontré lors d'un événement du groupe, se trouvait à Coutts et a été arrêté dans le cadre de l'enquête policière sur la présence d'armes. La GRC croit que le gilet pare-balles arborant le logo de Diagonon était celui de M. Lysak. En plus des liens entre MM. Mackenzie et Lysak, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a signalé qu'Alex Vriend, un ami de M. Mackenzie et un partisan

¹⁶ Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique de la GRC, *Special Threat Advisory – Update 6*, 10 février 2022, PB.NSC.CAN.00000526, p. 4.

de Diagonon, a recueilli des dons pour payer les frais de transport de manifestants à Coutts et à Ottawa.

Compte tenu de la caractérisation que les forces de l'ordre font de Diagonon, ces liens sont troublants, mais il y a peu de preuves d'une coordination importante ou généralisée entre les partisans de Diagonon à Coutts et à Ottawa. Au contraire, dans un rapport sur les arrestations à Coutts, la GRC souligne que [TRADUCTION] « aucun renseignement ne permet de croire à l'existence d'un effort concerté entre les personnes accusées en Alberta et les participants à la manifestation d'Ottawa¹⁷ ».

Je ne doute pas que les manifestations de Windsor, de Coutts et d'autres endroits ont tiré leur énergie et leur inspiration des manifestations liées au convoi à Ottawa. Cependant, je ne peux conclure que l'un ou l'autre des organisateurs d'Ottawa a joué un rôle important dans l'organisation des autres manifestations.

22. La réponse policière à Ottawa

Il y a eu plusieurs lacunes dans la réaction de la police aux événements à Ottawa. Avant de les décrire, je ferai trois observations. Premièrement, les événements à Ottawa étaient sans précédent par leur ampleur et leur complexité. Ils auraient présenté des défis importants, quelle que soit la justesse de la réaction policière. Deuxièmement, avant le début des manifestations, le Service de police d'Ottawa (SPO) était aux prises avec de graves problèmes de dotation en personnel et la perte d'agents chevronnés au palier du commandement supérieur. Ces problèmes de personnel se sont poursuivis tout au long des manifestations. Troisièmement, comme nous l'avons vu, pour de nombreux résidents et commerçants d'Ottawa, ces événements ont été traumatisants et extrêmement difficiles à vivre. Toutefois, sans minimiser cet impact, je suis d'accord avec ceux qui soulignent que personne n'a été gravement blessé et que les immeubles, les autoroutes et les monuments n'ont pas

¹⁷ Section des analyses criminelles de la Division K de la GRC, *Coutts Intel Brief*, PB.NSC.CAN.00008508, p. 1.

été détruits. Nos institutions parlementaires ont continué à fonctionner. J'en viens maintenant aux dix lacunes que je souhaite mettre en lumière.

22.1 Les défaillances du renseignement

Les décisions des forces policières devraient être fondées sur le renseignement, c'est-à-dire fondées sur la collecte opportune et continue d'information, provenant de plusieurs sources, qu'on évalue et réévalue pour la fiabilité et qu'on complète en permanence. Plus simplement, le « renseignement » est l'évaluation ou l'analyse de l'information recueillie.

Avant l'arrivée du convoi, le chef du SPO, Peter Sloly, a reconnu qu'il était important que le SPO procède à une évaluation continue du renseignement et il a donné à ses subordonnés des instructions en ce sens. Je reconnais aussi que les rapports Hendon, bien que généralement loués comme contenant une analyse de haute qualité, laissaient place à différentes interprétations sur la suite probable des événements. Cela dit, à mon avis, pris collectivement, les rapports Hendon, les autres renseignements reçus d'organismes partenaires et le contenu de la propre évaluation du renseignement du SPO auraient dû susciter de plus grandes inquiétudes quant à l'ampleur, l'intensité et la durée sans précédent des événements à Ottawa et auraient dû inciter le SPO à se préparer en conséquence.

Les propres agents du renseignement du SPO ont reconnu certains signaux d'alarme importants, mais pas tous, qui contredisaient l'idée qu'on n'aurait à composer qu'avec une fin de semaine de perturbation. Le Service de protection parlementaire (SPP) a fourni des renseignements et des évaluations qui décrivaient clairement l'intention du Convoi de la liberté de s'enraciner, l'appui sans précédent qu'il recevait, sa capacité à causer des perturbations et la possibilité qu'il submerge le SPO. L'équipe de liaison provinciale (ELP) de la PPO a informé le SPO du nombre de véhicules dans les convois en direction d'Ottawa et de l'intention des manifestants de rester.

Dans son témoignage, le surintendant intérimaire Robert Bernier du SPO a estimé qu'il y avait un [TRADUCTION] «décalage bizarre» entre les rapports Hendon et la planification du SPO¹⁸. Je préfère dire qu'il y avait un décalage important entre les renseignements dont le SPO disposait et les premiers préparatifs en vue de l'événement. Ce décalage est dû, en partie, au fait que la Division du renseignement du SPO n'a pas communiqué les rapports Hendon au commandement opérationnel. Cependant, le commandement opérationnel a tout de même reçu suffisamment de renseignements pour saisir les risques auxquels Ottawa était confronté et n'a pas planifié en conséquence. Le commandement opérationnel a d'abord fait peu de cas de ces renseignements parce qu'ils ne correspondaient pas à l'expérience du SPO acquise lors des manifestations de fins de semaine précédentes. Bien que la confiance du SPO dans son expérience soit compréhensible, il aurait dû accorder plus de poids aux renseignements qui contredisaient cette expérience et dresser des plans de contingence.

La capacité du SPO à consulter les médias sociaux de sources ouvertes et d'autres renseignements en ligne, ainsi qu'à les évaluer, présentait également de graves lacunes, en partie en raison d'un manque de personnel. Cela a contribué aux lacunes en matière de renseignement.

Lors des audiences, des questions ont aussi été soulevées sur la mesure dans laquelle le chef et d'autres cadres supérieurs du SPO ont lu les rapports Hendon. Je n'ai pas à me prononcer sur ces questions, si ce n'est que pour souligner que les incertitudes sur la question de savoir qui a lu quoi et quand, et qui a communiqué le contenu des rapports Hendon à d'autres personnes, témoigne d'une certaine désorganisation et d'une tenue de dossiers inadéquate en ce qui concerne la collecte, l'examen et la diffusion du renseignement.

Ces problèmes ne se limitaient pas aux rapports Hendon. Le SPO n'avait pas non plus de système pour assurer la diffusion adéquate de ses propres produits de

¹⁸ Témoignage de R. Bernier, transcription, 25 octobre 2022, p. 242.

renseignement, d'où une distribution inégale. Cette situation, de pair avec l'absence de réunions consacrées à la discussion du renseignement, a compliqué l'exercice d'une supervision et l'assurance que le plan opérationnel était fondé sur le renseignement.

Il aurait été utile que la PPO joue un rôle plus actif pour remettre en question le plan initial du SPO et les hypothèses sur lesquelles il se fondait. La PPO disposait de renseignements selon lesquels certains manifestants resteraient après la fin de semaine et que les manifestations étaient susceptibles d'engendrer d'importantes perturbations. Cependant, le surintendant de la PPO, Craig Abrams, n'a pas remis en question le plan du SPO de laisser les camions entrer dans le centre-ville lorsqu'il en a pris connaissance le 27 janvier. Je reconnais que la PPO a hésité à le faire parce que le SPO a exprimé sa confiance dans son plan, que le chef du SPO, M. Sloly, a assuré au commissaire de la PPO, Thomas Carrique, que le SPO disposait de tout ce dont il avait besoin et que la PPO ne voulait pas donner l'impression de remettre en question le SPO. Néanmoins, il aurait été utile pour la PPO de demander au SPO s'il avait des plans de contingence et, dans le cas contraire, de proposer de l'aider à les élaborer et d'y consacrer les ressources.

Plusieurs parties à la Commission se sont fortement appuyées sur le témoignage du surintendant Morris de la PPO, dont l'unité était responsable des rapports Hendon. Il a décrit l'absence de menaces crédibles selon lesquelles les manifestants avaient l'intention de se livrer à des actes de violence ou à d'autres activités illégales et, en fait, il a évoqué l'absence de cas de violence grave malgré l'ampleur et la durée des manifestations. Je ne suis pas d'accord avec son évaluation et je donne foi à la preuve de plusieurs témoins qu'il y a eu de la violence. De plus, le comportement de certains manifestants était intimidant et très perturbateur. Certains désaccords peuvent se résumer au fait que différents témoins utilisent le terme « violence » pour désigner différentes choses. Quoi qu'il en soit, il faut surtout retenir ici que les préparatifs en vue d'un événement d'une fin de semaine, même si rien ne laisse entrevoir de la violence, constituent un exercice très différent des préparatifs en vue d'un événement qui risque de devenir une manifestation prolongée et de grande ampleur.

Je tiens aussi à souligner une faille fondamentale dans la manière dont les renseignements ont été recueillis à propos du Convoi de la liberté. Le Convoi de la liberté était un événement d'envergure nationale. Cependant, la collecte de renseignements était dirigée par la PPO, un service de police provinciale. Comme plusieurs témoins, je me demande s'il est judicieux que la collecte de renseignements sur un tel événement soit coordonnée à l'échelle provinciale plutôt que nationale.

22.2 Le manque de continuité du commandement

L'efficacité du commandement et du contrôle nécessite une continuité de la direction aux paliers stratégique, opérationnel et tactique. Des processus devraient être en place pour garantir que les meilleures personnes sont en mesure d'occuper les postes de direction, et des redondances devraient permettre une couverture continue en cas d'indisponibilité d'un commandant. À l'époque des manifestations, le SPO ne disposait pas des ressources ni des compétences suffisantes pour mettre en œuvre ces pratiques exemplaires. Cela était dû au manque de personnel ainsi qu'au départ de commandants compétents et au roulement constant des agents dans différents rôles et responsabilités.

Le dysfonctionnement au sein du SPO a empêché l'utilisation optimale des ressources dont il disposait. La nomination de trois commandants des événements en l'espace de quelques jours a compromis l'efficacité du commandement et du contrôle. Il n'y avait aucune raison explicite pour laquelle le surintendant intérimaire Bernier, certainement l'un des commandants les plus chevronnés du SPO, ne s'est vu confier aucun rôle lié à l'événement avant le 3 février et n'a été nommé commandant des événements que le 10 février.

Une mauvaise communication concernant le transfert de pouvoirs et la confusion à propos de la personne responsable ont aggravé ces difficultés. À la section 11.4, j'explique comment cette confusion est née, en commençant par le transfert du pouvoir décisionnel en matière opérationnelle du commandant des interventions du

SPO au commandant des événements sans en informer le chef Sloly, et la façon dont ces événements ont amené le chef Sloly à perdre confiance en ses subordonnés. Ces événements illustrent un grave dysfonctionnement au sein de la direction du SPO ainsi que l'absence d'une approche cohérente pour la sélection des commandants opérationnels. Les changements de commandants des événements ont aussi nui aux opérations du SPO et à l'élaboration de plans et de demandes de ressources.

Le manque de continuité concernant les commandants des événements n'était que la pointe de l'iceberg. Dans de nombreuses situations, les responsabilités du personnel ont changé au cours de la période concernée, surtout aux niveaux opérationnels et tactiques. Les nombreux titres utilisés par le SPO et les modifications de ces titres tout au long de la présence du Convoi de la liberté ont aggravé ces difficultés. Je me demande si les deux niveaux de commandement opérationnel adoptés par le SPO étaient indûment compliqués. Des témoins du SPO ont confondu ces rôles dans leur témoignage, et ces rôles ont ajouté à la confusion lorsque des forces partenaires ont voulu collaborer avec le SPO.

22.3 Les échecs des communications avec le commandement des interventions

L'efficacité du commandement des interventions du SPO a été compromise par un manque de communication interne. L'un des exemples les plus flagrants a été l'opération au chemin Coventry, au cours de laquelle une unité de maintien de l'ordre (UMO) du SPO a mené une opération contraire aux accords que les manifestants avaient conclus avec l'équipe de liaison policière (ELP) du SPO. La question n'est pas de savoir si la négociation menée par l'ELP en vue de retirer les bidons d'essence était une bonne idée. L'enjeu est le décalage entre ce résultat négocié et le point de vue du commandant des événements. Il était essentiel que l'ELP reçoive des paramètres clairs et qu'elle jouisse ensuite d'autonomie pour travailler à l'intérieur de ces paramètres. Au contraire, une rupture des communications est survenue entre

l'ELP et le commandement opérationnel et stratégique, ce qui a compromis le moral et l'efficacité de l'ELP.

Il y a eu d'autres échecs similaires des communications. Les efforts du SPO pour faire face aux difficultés à l'intersection de la rue Rideau et de la promenade Sussex ressemblaient de façon frappante aux événements survenus au chemin Coventry, alors que les négociations menées par l'ELP et les plans d'application de la loi de l'UMO fonctionnaient sans coordination et à contre-courant. Le surintendant intérimaire Bernier du SPO est devenu le commandant des événements le 10 février, mais il n'a commencé à travailler avec la cellule de planification intégrée (la cellule) – une équipe d'experts en la matière de la PPO, de la GRC et d'autres corps policiers réunie pour aider le SPO – que lorsque celle-ci l'a contacté le 12 février, même si d'autres agents du SPO y étaient alors intégrés. Le surintendant intérimaire Bernier n'a été informé des négociations entre la Ville et les organisateurs de la manifestation que le 13 février, alors que le chef Sloly avait été prévenu des jours auparavant. Tous ces échecs de communication étaient évitables et ont miné la réponse du SPO aux manifestations.

22.4 L'absence d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel

Les événements survenus au chemin Coventry et à l'intersection Rideau-Sussex illustrent un problème plus vaste : l'absence d'intégration de l'ELP dans la réponse stratégique et opérationnelle de la police. Malgré l'acceptation générale de l'importance des ELP, avant que la structure de commandement intégré ne soit mise en place, des décisions étaient parfois prises sans consulter l'ELP. La cheffe adjointe intérimaire du SPO, Patricia Ferguson, a reconnu, à juste titre selon moi, que l'ELP ne disposait pas du temps, de la latitude ou de l'autorité nécessaires pour négocier.

Les premières occasions d'intégrer l'ELP au système de commandement des interventions ont été ratées. Bien que le chef Sloly ait témoigné qu'il avait invité des

représentants de l'ELP à une réunion le 1^{er} février avec les commandants de l'UMO, il semble qu'il n'y ait pas eu de suivi suffisant après cette réunion pour s'assurer que l'ELP avait une voix dans la prise de décisions opérationnelles. Le SPO n'a corrigé cette lacune que le 11 février avec la table de commandement intégré du surintendant intérimaire Bernier du SPO. À ce moment, le manque d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel avait déjà réduit l'efficacité de l'ELP dans ses échanges avec les manifestants.

Il y a certainement eu des cas où le chef du SPO, M. Sloy, a correctement décrit le rôle de l'ELP et l'a rencontrée. Cependant, plusieurs de ses déclarations, directives et ordres à ses subordonnées semblaient mettre l'accent sur des mesures coercitives ou ordonner leur mise en œuvre sans tenir compte d'autres approches plus modérées ni de l'avis de l'ELP.

D'autres commandants du SPO comprenaient mal eux aussi le rôle de l'ELP. Il en était sans doute ainsi en raison, du moins en partie, du fait que le SPO ne disposait pas de cadres supérieurs formés au Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et n'avait pas adopté de stratégie précise à l'égard de l'ELP à l'époque des manifestations. Je suis d'accord avec les témoignages de la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO et de l'inspecteur Russell Lucas du SPO selon lesquels le SPO a parfois donné la priorité à une victoire rapide par l'application de la loi, sans plan global intégrant véritablement le rôle de l'ELP.

Une participation harmonieuse de l'ELP au processus décisionnel aurait été plus susceptible de produire une approche concertée ou, au moins, pleinement éclairée pour bon nombre des décisions qui devaient être prises. L'absence d'intégration de l'ELP au processus décisionnel à différentes étapes des manifestations a aussi illustré une méconnaissance de ce que l'ELP est généralement capable de faire ou non dans son travail. En dernière analyse, je ne suis pas convaincu qu'on ait pleinement donné à l'ELP la chance de désamorcer bon nombre des problèmes qui

ont surgi. Un tel désamorçage aurait pu mener à une « empreinte » moins importante de la manifestation, voire au dénouement de l'événement dans son ensemble.

22.5 La participation du chef aux décisions opérationnelles

Selon son témoignage, le chef du SPO, M. Sloly, comprenait l'importance de l'autonomie des commandants opérationnels et qu'il ne lui appartenait pas de prendre des décisions opérationnelles. À certains moments, pendant les manifestations, il a agi en conséquence en respectant ces limites. Cependant, il les a aussi franchies à plusieurs occasions. Même si elles étaient bien intentionnées, ses actions ont miné la chaîne de commandement, causé de la confusion et dérouté ses subordonnés et les partenaires intégrés, comme la PPO et la GRC, quant à la mesure dans laquelle le chef Sloly devait approuver les décisions ou les plans.

Dans son témoignage, le chef Sloly a attribué sa participation aux décisions opérationnelles à la confiance moins grande qu'il accordait à ses subordonnés, à son désir de veiller à l'efficacité des plans et à sa profonde inquiétude à l'égard de la préparation de son équipe pour la deuxième fin de semaine de manifestations. À titre d'exemple, le chef Sloly est intervenu pour tenter de faciliter l'élaboration d'un sous-plan de maintien de l'ordre, mais cette intervention, comme d'autres, a accru la confusion entourant l'identité de la personne responsable. Une dynamique malsaine entre le chef Sloly et son équipe a aggravé le problème de sa participation aux questions opérationnelles. Son commentaire malheureux selon lequel il allait « écraser » tous ceux qui n'appuyaient pas son plan du 9 février n'est qu'un exemple de cette dynamique peu constructive.

La structure de commandement ne doit pas être rigide au point d'empêcher le chef de police de contribuer à une discussion de nature opérationnelle. Le commandement stratégique peut devoir amorcer de telles discussions en cas de préoccupations concernant l'harmonisation de la stratégie et des opérations. Toutefois, ce n'est pas ce qui s'est passé ici. Malgré son témoignage contraire, le chef Sloly a utilisé un

langage qui transmettait le message qu'il n'y aurait aucun changement au plan sans son approbation. C'est le langage d'un commandement opérationnel.

22.6 Le défaut d'adopter un commandement intégré ou unifié en temps opportun

En tant que chef de police d'expérience, le chef Sloly comprenait l'utilité de la collaboration entre corps policiers et il avait collaboré avec d'autres services dans différentes initiatives. En l'espèce, cependant, sa méfiance à l'égard des motivations des autres organismes et son souci prédominant que le SPO et lui conservent le contrôle ont contribué à retarder la reconnaissance des avantages d'un commandement intégré ou unifié avec les partenaires policiers et la mise en œuvre d'un tel commandement.

La méfiance du chef Sloly à l'égard de la PPO et de la GRC pourrait bien être liée aux commentaires publics et aux déclarations privées de politiciens fédéraux et provinciaux qui ont reproché au SPO son incapacité à gérer le Convoi de la liberté, ainsi qu'aux défaillances de communication entre les forces policières. Cela dit, j'estime que les dirigeants de la PPO et de la GRC souhaitaient que le SPO demeure le service de police compétent et qu'il réussisse.

La communication entre le chef Sloly et la cellule de planification intégrée était dysfonctionnelle elle aussi, ce qui illustre probablement la méfiance du chef Sloly à l'égard des motivations de la cellule et son souci de voir le SPO demeurer le service de police compétent. Comme je l'explique aux sections 11.10 et 11.14, il y avait un malentendu sur le niveau d'intégration approprié entre le SPO et la cellule ainsi qu'un doute sur la mesure dans laquelle le chef Sloly voyait d'un bon œil le travail et le plan de la cellule. À certains moments, le chef Sloly semblait hostile et dédaigneux envers la cellule et ses préoccupations, et la conduite du SPO a amené la cellule à s'interroger sur l'engagement du SPO envers le commandement intégré.

L'insistance du chef Sloly pour que le SPO demeure le service de police compétent ne me pose pas de problème. Cependant, le commandement intégré ou unifié va dans ce sens en intégrant ou en unifiant simplement le SPO et ses partenaires policiers au sein d'un module de commandement et de contrôle conçu pour permettre à plusieurs services de réagir de façon harmonieuse à un incident critique.

22.7 L'incertitude sur l'existence du plan ou sur son caractère adéquat

Dans les témoignages, il a été question de savoir si un plan d'ensemble doit exister avant que d'autres corps policiers fournissent d'importantes ressources humaines ou si le plan d'ensemble doit être établi en fonction de ce que les autres corps policiers fourniront. Il s'agit d'une fausse dichotomie qui met l'accent sur la mauvaise question.

La PPO a fourni des ressources importantes au SPO sans plan parce que ses besoins étaient évidents et immédiats. La PPO n'avait pas besoin qu'on lui donne un plan pour fournir quelques agents de première ligne afin de renforcer les positions de la police et de soulager les agents épuisés du SPO. Cependant, alors que la police envisageait non seulement de maintenir le statu quo, mais de démanteler une manifestation illégale, les demandes de ressources ont augmenté de façon exponentielle. Une constellation de facteurs a influé sur les réponses de la PPO et de la GRC à ces demandes, notamment :

- a. des rapports indiquant que le chef Sloly du SPO avait demandé à ses agents de calculer le nombre d'agents nécessaires, puis de le doubler;
- b. des rapports indiquant que la structure de commandement et de contrôle du SPO était dysfonctionnelle et réfractaire à l'idée d'un commandement intégré;
- c. des rapports indiquant que le SPO n'avait pas de plan ou que son plan était inadéquat, trop agressif ou risqué;

- d. des rapports indiquant que des agents de la PPO qui avaient déjà été envoyés à Ottawa n'avaient pas été déployés ou soutenus de manière appropriée;
- e. la possibilité que l'on demande à la PPO de fournir des ressources importantes ailleurs en Ontario;
- f. l'ampleur même des demandes ultimes de ressources.

En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle on aurait doublé le nombre de ressources requises, je conclus que le chef Sloly a effectivement fait un commentaire à cet effet, mais qu'il s'agissait simplement d'une formulation malheureuse visant à faire comprendre l'importance de ne pas sous-estimer les ressources requises lors de la planification. Cependant, ce commentaire s'inscrivait dans une trame narrative qui mettait en doute les rapports du SPO et sa capacité à prendre des décisions, ainsi que la confiance que les partenaires externes avaient dans le chef Sloly et le plan opérationnel du SPO. Pour être juste envers le chef Sloly, je constate qu'il n'a pas tardé à reconnaître que des ressources supplémentaires considérables seraient nécessaires, a estimé qu'elles étaient essentielles au succès et en a fait une priorité. Il a demandé à ses subordonnés de déterminer précisément les besoins du SPO. Il a entamé un dialogue avec la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) et le gouvernement pour insister sur la nécessité de ces ressources supplémentaires.

Il était raisonnable que la PPO et la GRC veuillent savoir s'il existait un plan adéquat et savoir comment et quand leurs ressources seraient utilisées. Certaines parties aux audiences ont souligné que la GRC et la PPO avaient fourni des ressources supplémentaires au Service de police de Windsor (SPW) avant que le plan opérationnel pour Windsor soit arrêté. À mon avis, de nombreuses différences entre les deux événements expliquent pourquoi la PPO et la GRC avaient besoin de plus d'information avant d'affecter des agents à Ottawa. Par exemple, la situation à Windsor était plus circonscrite et plus simple et un commandement unifié était déjà en

place. De plus, les demandes de ressources ont été faites par l'entremise de l'agente de la PPO qui assurait le commandement.

De nombreux témoignages ont porté sur quels plans existaient à quel moment. Le chef du SPO, M. Sloly, a témoigné qu'il n'y avait qu'un seul plan, soit celui en place le 28 janvier, qui avait été dûment mis à jour au fur et à mesure que le travail était effectué et que les circonstances changeaient. D'autres témoins ont déclaré que différents plans avaient été élaborés à différentes étapes. En particulier, les témoignages différaient sur la question de savoir si le plan du 13 février élaboré par la cellule de planification intégrée et le surintendant intérimaire Bernier était ou non une évolution du plan du 9 février du chef Sloly.

Il s'agirait d'une question de sémantique si le seul enjeu était de savoir s'il faut décrire les documents comme des versions d'un même plan ou comme plusieurs plans. Ce n'est pas le nœud de ce qui a fait dérailler la situation. Le plan qui existait le 28 janvier était essentiellement un plan de gestion de la circulation pour un événement d'une fin de semaine. Il était évident dès le lundi 31 janvier qu'un plan différent était nécessaire.

Je reconnais qu'il n'est pas facile de s'adapter rapidement pour mettre en œuvre un plan visant à démanteler une manifestation de l'ampleur de celle à Ottawa. Les membres du public et les politiciens avaient des attentes irréalistes à l'égard de la rapidité avec laquelle de tels plans pouvaient être élaborés et mis en œuvre et ils n'ont pas compris l'importance d'une réaction mesurée, dont l'exécution prendrait forcément plus de temps. Toutefois, comme je l'explique à la section 11.11, le SPO n'a pas élaboré de plan opérationnel global avant le 13 février. Les différents plans qui existaient avant cette date n'ont jamais constitué un plan d'ensemble approprié pour mettre fin aux manifestations de manière globale.

De plus, il y a eu beaucoup de confusion et des messages contradictoires à différents moments quant à savoir quels documents constituaient le plan le plus récent, quel travail supplémentaire était nécessaire, et dans quelle mesure le chef devait approuver

les documents existants. Les messages du chef sur ces points étaient confus et, parfois, inexacts.

22.8 Les échecs de communication

En plus des mauvaises communications entre la police et le gouvernement que j'ai décrites plus haut dans ce sommaire, il y a eu aussi de graves problèmes dans la façon dont la police et d'autres intervenants communiquaient avec le grand public. Une communication efficace avec le public aurait pu tempérer les attentes irréalistes à l'égard de l'intervention policière. Une communication efficace implique des messages précis, opportuns et cohérents. Cela n'a pas été le cas à Ottawa.

Au cours de la séance publique d'une réunion de la CSPO, le chef Sloly a précisé le nombre d'agents qu'il avait demandé à d'autres corps policiers. Il a dit qu'il avait donné cette précision en réponse à une question posée par la CSPO lors d'une séance publique. Il aurait été préférable que le chef Sloly demande à être autorisé à répondre à cette question à huis clos. Je suis d'accord avec les témoins qui ont laissé entendre qu'il était imprudent de sa part de révéler publiquement de tels détails opérationnels. De telles révélations auraient pu compromettre les opérations en signalant que le SPO se préparait à une mobilisation massive de ressources dans le but de déloger les manifestants.

Il était également peu judicieux de la part de la solliciteure générale de l'Ontario d'affirmer publiquement que 1 500 agents de la PPO avaient été envoyés à Ottawa. Comme l'a reconnu le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, il s'agissait là aussi de données opérationnelles. De plus, cela donnait l'impression erronée que 1 500 agents de la PPO se trouvaient à Ottawa à un moment donné, alors qu'en réalité, ce nombre représentait le total des quarts de travail des agents qui avaient été fournis.

Comme je l'explique plus loin dans ce sommaire, la réaction aux manifestations de Windsor a nécessité un plan de communication hautement coordonné faisant

intervenir à la fois la police et le gouvernement. Cela ne s'est pas produit à Ottawa. Le refus de la province de l'Ontario de participer aux réunions tripartites, qui visaient à faire participer des représentants des gouvernements municipal, provincial et fédéral, a contribué à ces échecs en matière de communication.

22.9 Le caractère adéquat du plan

À une exception près, je n'ai pas l'intention de critiquer le plan ou les sous-plans finaux que le SPO et la cellule de planification intégrée ont adoptés. Ces plans sont conçus par des planificateurs professionnels et des spécialistes en la matière. Par ailleurs, chaque manifestation est différente. Il n'y a pas de modèle précis – et il ne devrait pas y en avoir – décrivant la façon de mener une opération.

Cependant, la phase 3 du plan du 13 février prévoyait, à juste titre, que pendant la phase de maintien, la police devait [TRADUCTION] « communiquer avec les personnes qui souhaitent continuer à manifester, les dissuader de se livrer à des activités illégales et promouvoir des actions licites pour exprimer leurs messages ». Le dernier aspect de cette consigne – promouvoir des actions licites aux manifestants pour exprimer leur message – n'a pas été mis en œuvre efficacement.

La preuve a établi qu'une fois que les manifestants ont été délogés du centre-ville d'Ottawa, certains ont continué à manifester devant le Musée canadien de la guerre et dans le parc de la Confédération. Ce fait a renforcé ma conclusion selon laquelle de nombreux manifestants voulaient participer à une manifestation licite. À mon avis, il aurait fallu insister davantage sur la désignation de lieux pour manifester en toute légalité dans le cadre des messages à communiquer aux manifestants avant le démantèlement de la manifestation. Rien ne prouve que des lieux aient été clairement désignés à l'avance et qu'ils aient été communiqués aux manifestants en détail. Cette lacune qui était aussi manifeste dans la réponse de la police à Windsor peut être mise en contraste avec les mesures prises à Coutts pour désigner clairement un autre lieu, très visible, pour une manifestation licite. En toute justice, l'avis donné par l'avocat du

Convoi de la liberté, Keith Wilson, qui a effectivement encouragé les manifestants à poursuivre leur manifestation dans le centre-ville d'Ottawa, aurait peut-être rendu de nombreux manifestants moins réceptifs aux offres d'autres lieux de manifestation.

22.10 L'incertitude juridique

Au début des manifestations, le SPO ne savait pas très bien ce que la loi l'autorisait à faire. Le 28 janvier, le SPO a reçu une opinion juridique rédigée à la hâte, qui avait été demandée trop tard (le 27 janvier) et qui, de toute façon, ne fournissait pas d'avis concret sur les questions les plus pressantes qui pourraient guider les opérations, comme la possibilité d'interdire aux camions l'accès au centre-ville. J'ai vu peu de preuves que le SPO comprenait clairement les pouvoirs dont ses agents disposaient en vertu de la common law, de la législation ou de l'invocation de la loi provinciale sur les urgences. Le manque de compréhension des pouvoirs de la police en common law posait un problème particulier.

Je comprends que ces pouvoirs juridiques ne sont pas faciles à définir. Des personnes raisonnables peuvent avoir des opinions divergentes sur les pouvoirs existants. Cependant, maintenir l'ordre public lorsqu'un convoi entre dans sa ville ou lors d'une manifestation ou d'une occupation dépend, dans une large mesure, d'une compréhension claire des pouvoirs dont les policiers disposent et de leurs limites. Je reviens sur ce thème dans mes recommandations.

22.11 Les considérations extérieures exerçant une influence induite sur le processus décisionnel et les communications

Le SPO et la CSPO avaient le droit de faire appel à des experts en communication ou à des stratèges en gestion de crise pour les aider à diffuser leurs messages. Cependant, plusieurs réunions du chef du SPO avec des conseillers en communication de Navigator Itée ou d'Advanced Symbolics, inc., ou des deux cabinets confondus, semblent s'être transformées en discussions opérationnelles au cours desquelles on

s'est demandé quelles décisions permettraient de mieux gérer les préoccupations concernant la réputation du SPO et du chef Sloly. Ce dernier aurait dû être beaucoup plus prudent pour éviter même la perception d'un lien entre des décisions opérationnelles ou tactiques et des préoccupations liées à la réputation.

De même, par suite de certaines interactions avec ses subordonnés, le chef Sloly semble leur avoir donné l'impression qu'il se souciait de la perception qu'on aurait de lui une fois l'événement terminé et de la mesure dans laquelle on lui reprocherait les déficiences de l'intervention policière. Non sans raison, certaines personnes ont eu l'impression que le chef Sloly était trop disposé à attribuer la faute aux autres, tout en évitant de s'attribuer la faute à lui-même.

22.12 Le chef Sloly

Une grande partie de la preuve s'est concentrée sur le chef Sloly. Il est trop facile de lui imputer toutes les lacunes de l'intervention policière. Ce serait malheureux et, en réalité, incompatible avec la preuve. Il faut envisager les erreurs de leadership dans le contexte d'un événement véritablement sans précédent par sa taille, sa durée et sa complexité. Le chef Sloly a servi le public avec distinction pendant 30 ans comme leader policier. Il est arrivé à Ottawa en tant qu'agent de changement pour s'attaquer au racisme, à la misogynie et au manque de confiance de la communauté dans le SPO et il a dû faire face à une résistance importante pour y parvenir. Il dirigeait le SPO à une époque où les rangs supérieurs avaient été épuisés et où le savoir-faire avait été perdu. La démission du chef Sloly, fondée sur la reconnaissance qu'il avait perdu la confiance de son entourage, a éliminé un obstacle à un dénouement fructueux en créant une occasion de restaurer cette confiance.

De même, certaines erreurs de la part du chef Sloly ont été indûment amplifiées par d'autres à un degré qui laisse croire à la désignation d'un bouc émissaire. On lui a rarement accordé le bénéfice du doute sur ses intentions. Ses déclarations ont parfois été présentées sous un jour déraisonnablement dur. Par exemple, son commentaire

public selon lequel [TRADUCTION] « il n'y a peut-être pas de solution policière » a été scruté hors de toutes proportions raisonnables. Il m'est apparu évident qu'il n'abandonnait pas la ville par ce commentaire et qu'il ne tentait pas de diminuer le rôle important du SPO dans la solution finale.

23. La réaction policière à Windsor

La réaction policière à Windsor a été guidée par ce qui s'était passé et ce qui se passait encore à Ottawa. Elle a aussi été affectée par l'importance du pont Ambassador pour l'économie de la ville de Windsor, de la province de l'Ontario et, plus généralement, du Canada.

La menace d'un blocage du pont Ambassador était raisonnablement prévisible pour le SPW et d'autres corps policiers dès le 4 février, lorsqu'un rapport Hendon a évoqué la possibilité d'un blocage qui commencerait le 7 février. Cela correspondait aux renseignements que le SPW recueillait dans les médias sociaux et grâce à ses contacts avec les organisateurs locaux de la manifestation. Ainsi, la police a eu au moins trois jours pour se préparer à un éventuel blocage du pont Ambassador.

La planification et la préparation effectives, avant le 7 février, ont été limitées pour deux raisons. Premièrement, des questions de compétence ont entravé la réponse de la police. Le SPW est responsable du maintien de l'ordre dans la ville de Windsor et réagit aux incidents qui se produisent sur le pont Ambassador. La compétence de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) ne s'étend qu'au point d'entrée physique et, étant donné sa compétence limitée, l'ASFC a informé le SPW qu'elle n'avait pas de plan pour faire face au blocage. Le gouvernement fédéral avait autorité sur le pont lui-même, mais pas sur les routes municipales qui y mènent.

Deuxièmement, les ressources policières des partenaires étaient déjà très sollicitées ailleurs. La GRC a informé le SPW qu'elle aurait besoin d'équilibrer les demandes concurrentes de ressources. Lorsque le SPW a demandé l'aide de la PPO avant le

blocage du pont Ambassador, la PPO a répondu au niveau du détachement local et n'a pas intensifié l'intervention ni envoyé de ressources supplémentaires.

Le SPW et la PPO ont essayé séparément d'empêcher un blocage de se former en dialoguant avec les manifestants le 7 février, mais en vain. Certains organisateurs locaux de la manifestation entretenaient de bonnes relations avec le SPW. Cependant, le 7 février sont arrivés d'autres groupes de manifestants qui n'entretenaient pas de telles relations. Il ne s'agissait pas d'un seul groupe de manifestants avec une vision commune et un leadership clair, un fait qui a compromis la capacité de la police à empêcher le blocage ou à obtenir des concessions pendant la manifestation.

Je constate aussi que le SPW a tiré des leçons de la situation à Ottawa et a tenté d'empêcher le blocage du pont en contrôlant l'intersection la plus proche. Cependant, les manifestants ont réagi en bloquant d'autres intersections plus éloignées du pont. Le blocage n'a pas immédiatement paralysé la circulation dans les deux directions. Toutefois, les données recueillies par l'ASFC montrent clairement que huit véhicules commerciaux seulement sont entrés au Canada par ce point d'entrée entre le 8 et le 13 février. Par conséquent, les actions des manifestants ont effectivement provoqué un blocage de la circulation en direction du Canada pendant cette période.

Tout comme à Ottawa, les manifestants de Windsor représentaient un amalgame de Canadiens qui étaient présents pour différentes raisons. Les rapports de situation font état de la présence de dizaines d'enfants à certains moments et de nombreux véhicules personnels aux côtés de véhicules commerciaux. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé à Ottawa, la manifestation n'a pas duré assez longtemps pour donner lieu à une « pointe » les fins de semaine. Elle a commencé pour de bon le lundi 7 février et les mesures policières coercitives ont commencé tôt le matin du samedi 12 février. Toutefois, la police a décrit les soirées à Windsor comme ayant une atmosphère « festive », avec un afflux correspondant de personnes qui consommaient de l'alcool et qui avaient un comportement turbulent – et parfois agressif – envers la police.

Contrairement à Ottawa, l'intégration des services policiers à Windsor s'est faite de façon rapide et harmonieuse. La PPO et le SPW ont établi un commandement unifié et ont convenu que la PPO dirigerait la planification et les opérations de maintien de l'ordre le 10 février. La rapidité avec laquelle le SPW et la PPO ont agi est le fruit des relations et de la confiance établies entre leurs cadres supérieurs ainsi que de la reconnaissance par le SPW de la nécessité de laisser les experts en la matière de la PPO contrôler à la fois la planification et l'exécution des interventions menées par des UMO. La répartition de la responsabilité entre le SPW et la PPO au cours de la fin de semaine des 12 et 13 février tenait compte de leurs forces respectives et a permis un déroulement efficace des interventions.

La planification de l'intervention policière et l'affectation des ressources se sont aussi déroulées de façon harmonieuse, avec un plan opérationnel complet et tous les sous-plans nécessaires ayant été élaborés par la soirée du 11 février, soit 48 heures seulement après le début du processus de planification. La planification s'est déroulée rapidement en partie parce que le commandement de la PPO avait assuré la surintendante Dana Earley que Windsor était une priorité et qu'elle disposerait de toutes les ressources nécessaires. La GRC a appuyé cette démarche parce qu'elle avait confiance que la PPO maîtrisait la situation.

Je conclus que le commandement de la PPO et celui du SPW ont respecté l'autonomie de leurs commandants respectifs sur le terrain à Windsor. Bien que le commandement de la PPO ait clairement fait savoir à la surintendante Earley que Windsor était une priorité et que le démantèlement du blocage était urgent, il n'y a aucune preuve d'une quelconque ingérence dans son processus décisionnel. Comme je l'explique à la section 12.4, le message du commandement de la PPO à la surintendante Earley selon lequel le déblocage du pont Ambassador était sa priorité était une communication d'ordre stratégique appropriée.

Je conclus aussi qu'il y avait une approche unifiée à l'égard des messages entre la police, la Commission des services policiers de Windsor (CSPW) et l'administration

municipale. Contrairement à Ottawa, où le maire et la présidente de la CSPO étaient en opposition, le maire de Windsor présidait également la CSPW. Cela voulait dire que l'information circulait librement entre la CSPW et le conseil municipal et cela a favorisé la coordination, permettant au SPW de contrôler les messages publics.

Je conclus que la PPO et la GRC ont donné la priorité au démantèlement du blocage du pont Ambassador plutôt que d'autres manifestations pour plusieurs raisons, notamment les répercussions économiques du blocage, la nature plus circonscrite et moins retranchée de la manifestation de Windsor par rapport à celle d'Ottawa, la rapidité et la facilité de l'intégration entre le SPW et la PPO et le fait que le plan à Ottawa n'était pas encore prêt.

Enfin, je constate que le blocage du pont Ambassador a été levé peu après minuit le 14 février, avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement fédéral. Bien que le blocage ne se soit jamais reformé, il y avait des menaces persistantes d'autres perturbations du pont et d'autres infrastructures essentielles à Windsor et dans les environs. Ces menaces ont contribué à la nécessité d'une longue démobilitation, d'une présence policière continue et de points de contrôle le long du chemin Huron Church, qui n'a été entièrement rouvert au public que le 28 mars. La police a établi ces points de contrôle sans s'appuyer sur le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] et elle a continué à les utiliser après la révocation de l'état d'urgence.

24. La supervision et la gouvernance civiles de la police

24.1 Le rôle de supervision des commissions des services policiers

On trouve dans le rapport de l'*Independent Civilian Review into Matters relating to the G20 Summit* (le « rapport Morden ») et *Missing and Missed — Report of The Independent Civilian Review into Missing Person Investigations* (le « rapport Epstein ») la définition des importants rôles et responsabilités d'une commission des

services policiers en matière de supervision pendant et après un incident critique. Ces rapports dissipent les idées fausses sur le rôle des commissions civiles des services policiers et l'interdiction faite aux commissions de cette nature de diriger les opérations quotidiennes d'un service de police. Cette interdiction existe, mais elle a été mal interprétée au point de limiter indûment la capacité, voire le devoir d'une commission d'obtenir des renseignements et de poser des questions relatives à un incident critique qui sont pertinentes pour son mandat de supervision.

Malheureusement, la présente enquête a révélé que les principes énoncés dans les rapports Morden et Epstein à cet égard n'ont pas encore été pleinement suivis. Tout au long des manifestations à Ottawa, la CSPO avait une vision réduite de son propre rôle. Sa capacité à assurer une supervision adéquate du SPO a été encore plus réduite par la résistance du chef Sloly à lui fournir des renseignements pertinents. De plus, le ministre du Solliciteur général de l'Ontario, qui est chargé de veiller à ce que les services de police soient adéquats et efficaces, n'a pas exercé pleinement les pouvoirs dont il dispose lorsqu'il a pris connaissance des problèmes à la CSPO. Enfin, lorsque la CSPO a tenté d'agir de manière décisive, elle a dû composer avec des pressions politiques externes. Chacun de ces facteurs a diminué ou miné l'efficacité du rôle de supervision civile du SPO par la CSPO.

24.2 La résistance aux réunions de la CSPO

Comme je l'explique à la section 11.15, le chef du SPO, M. Sloly, était réticent à l'idée de rencontrer la CSPO au cours de la manifestation, estimant que ces réunions lui prenaient un temps qu'il aurait pu consacrer aux manifestations elles-mêmes. À terme, la CSPO a dû lui forcer la main en ordonnant une réunion spéciale de la Commission à laquelle le chef était légalement tenu d'assister.

Il incombe à un chef de police de répondre à une commission des services policiers. Bien que je comprenne que le chef Sloly avait un horaire très chargé, le maintien d'une communication régulière avec la CSPO était une partie essentielle de ses

responsabilités et un élément nécessaire pour permettre à la CSPO de remplir son mandat. Les services de police doivent accorder la priorité aux réunions de la commission, plutôt que de les considérer comme un obstacle au travail policier. C'est particulièrement important lorsqu'un service de police réagit à un événement critique. Il a peut-être été difficile pour le chef Sloly de consacrer suffisamment de temps à faire le point pour la CSPO parce qu'il participait aux opérations. En revanche, les dirigeants du SPW à Windsor étaient à même de faire le point pour la CSPW parce qu'ils jouaient un rôle moins grand dans les opérations.

24.3 La demande de la CSPO pour des renseignements détaillés sur les plans opérationnels

Comme je l'explique à la section 10.2, le 26 janvier, la CSPO a demandé à connaître le plan opérationnel du SPO et a reçu une explication générale. La CSPO n'a pas demandé d'autres détails avant l'arrivée du convoi. Cependant, le chef du SPO, M. Sloly, a assuré à la CSPO qu'un plan était en place.

La CSPO n'a pas obtenu de détails sur le plan opérationnel avant le 15 février, peu de temps avant que les mesures coercitives ne soient prises. Selon la présidente de la CSPO, Diane Deans, la CSPO s'est intéressée de plus en plus aux détails du plan opérationnel à mesure que les manifestations ont traîné en longueur et ces demandes de renseignements supplémentaires ont engendré une tension croissante entre la CSPO et le chef Sloly. Ce dernier a témoigné qu'il avait limité les renseignements qu'il fournissait pour différentes raisons : une violation antérieure de la confidentialité de la part d'un membre de la CSPO, l'absence de précédent pour le niveau d'information demandé par la CSPO et l'impression que la CSPO n'avait pas besoin de détails opérationnels pour exercer ses fonctions.

La CSPO était dans son droit de demander les détails du plan opérationnel. Il lui était également loisible de fixer des priorités pour le SPO, comme assurer en permanence le maintien de l'ordre dans les secteurs de la ville non touchés par les manifestations.

Je souscris entièrement aux principes énoncés à cet égard dans les rapports Morden et Epstein.

À la lumière des renseignements contradictoires que la CSPO a reçus avant l'arrivée du convoi, que j'évoque à la section 10.2, la CSPO aurait dû s'assurer que le SPO disposait de plans de contingence au cas où la manifestation se transformerait en une occupation plus longue. La CSPO ne l'a pas fait.

Comme je l'explique à la section 11.15, le chef du SPO, M. Sloly, a fait preuve d'une grande réticence à l'idée de communiquer le plan opérationnel du SPO à la CSPO tout au long du mois de février. Lorsqu'on lui a demandé s'il aurait fourni à la CSPO une copie du plan du SPO si celle-ci le lui avait expressément demandé, le chef Sloly a répondu qu'il aurait consulté la conseillère juridique et que, si cela n'était pas interdit, il aurait [TRADUCTION] « fourni ce que nous aurions pu fournir, et ça aurait été en grande partie un document lourdement caviardé¹⁹ ». Pourtant, il n'y a aucune contrainte à fournir ce type d'information à une commission et des mécanismes permettent d'assurer l'échange confidentiel d'informations. Ce serait inapproprié – et contraire aux orientations énoncées dans le rapport Morden – de fournir à la CSPO un « document lourdement caviardé » du type décrit par le chef.

La présidente Deans a expliqué que la CSPO souhaitait que sa relation avec le chef Sloly soit fondée sur la collaboration et elle ne voulait pas l'angoisser davantage en lui dictant ce qu'il devait faire. Bien qu'il soit important de maintenir une relation positive entre une commission et un chef de police, cela ne doit pas se faire au prix du refus d'une information nécessaire. La présidente Deans a confirmé que la CSPO aurait été mieux à même d'exercer sa fonction de supervision si elle avait reçu l'information qu'elle avait demandée. J'estime que son devoir statutaire l'autorisait à ordonner au chef de fournir cette information.

¹⁹ Témoignage de Peter Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 256.

24.4 La confidentialité

L'une des raisons que le chef du SPO, M. Sloly, a invoquées pour ne pas avoir fourni à la CSPO un plan opérationnel détaillé était l'inquiétude qu'il entretenait quant à la capacité de la CSPO de respecter la confidentialité. Il a fait état de discussions à huis clos dont des membres de la CSPO avaient divulgué la teneur avant l'arrivée du convoi. Ce témoignage a été corroboré par Graham Wight, un conseiller en services policiers auprès de la CSPO, qui a déclaré que la directrice exécutive de la CSPO avait décrit la CSPO comme une organisation connue pour ses « fuites d'information » et a rappelé que la présidente Deans avait également exprimé des préoccupations concernant la confidentialité²⁰. La présidente Deans a semblé reconnaître ces préoccupations dans son témoignage²¹.

Rien n'indique que M. Wight ait pris des dispositions en réaction à ces préoccupations, même si, pour être juste envers lui, il a indiqué à la Commission qu'on ne lui avait jamais demandé conseil sur cette question. Je ne suis pas au courant de la gravité de ces problèmes de confidentialité et je ne sais pas si la CSPO a pris des mesures pour y remédier. Je dirai simplement qu'il est impératif d'entretenir le lien de confiance entre les services policiers et leur commission. Cela ne peut se faire sans la possibilité de communiquer en toute confidentialité.

Bien que je reconnaisse que la capacité de la CSPO à respecter la confidentialité ait été une préoccupation pour le SPO, cela n'est pas une raison valide pour ne pas fournir à la CSPO toute l'information dont elle a besoin pour exercer sa fonction de supervision. Le chef du SPO, M. Sloly, a reconnu dans son témoignage que les problèmes internes de la CSPO à l'égard de la confidentialité ne le dégageaient pas de son obligation de fournir ces renseignements, bien que cela puisse avoir une incidence sur le niveau de prudence avec lequel il ferait le point.

²⁰ Résumé d'entrevue de Graham Wight, WTS.00000081.FR, p. 4.

²¹ Témoignage de Diane Deans, transcription, 19 octobre 2022, p. 72.

Le code de conduite des membres des commissions de services policiers de la province exige des membres qu'ils gardent confidentiels les renseignements qui leur sont divulgués lors de réunions à huis clos. Si un membre enfreint cette obligation, une gamme de conséquences sont possibles, allant de la formation supplémentaire à la destitution. La *Loi sur les services policiers* exige également que le solliciteur général de la province surveille les commissions pour s'assurer qu'elles respectent les normes prescrites.

La CSPO avait la responsabilité première de prendre des mesures pour corriger ces problèmes. Parce qu'ils étaient au courant de ces problèmes, le ministère du Solliciteur général de l'Ontario et le chef de la SPO, M. Sloly, auraient dû eux aussi soulever les préoccupations relatives à la confidentialité auprès de la CSPO. Bien qu'il semble que le chef Sloly ait fait part de ces préoccupations à la présidente Deans de la CSPO, il ne savait pas si des mesures avaient été prises en conséquence. Le ministère du Solliciteur général n'a rien fait à ce sujet et il semble que le conseiller en services policiers n'ait jamais fait état de ces préoccupations à l'inspecteur général des services policiers de l'Ontario. Il m'apparaît évident que ce problème non résolu a miné la relation de confiance entre la CSPO et le SPO, compromettant leur capacité à collaborer.

24.5 La supervision exercée par le ministère du Solliciteur général de l'Ontario

À la section 11.15, je décris le mandat du ministère du Solliciteur général de l'Ontario en ce qui concerne les commissions des services policiers et ses interactions avec la CSPO pendant les manifestations. Je souligne que Kenneth Weatherill, inspecteur général des services policiers de l'Ontario, était préoccupé par le fait que le chef Sloly ne communiquait pas un plan opérationnel à la CSPO et que cette dernière ne demandait pas au chef Sloly de lui rendre des comptes dans la mesure où elle y avait droit. Cependant, M. Weatherill ne croyait pas qu'il appartenait au ministère d'intervenir dans ce dossier.

Je ne suis pas d'accord. Le ministère a l'obligation légale de surveiller le rendement des commissions et de s'assurer de la prestation de services policiers adéquats et efficaces dans la municipalité. Dans la mesure où le ministère s'inquiétait du fait que la CSPO n'exerçait pas sa fonction de supervision, il lui incombait de donner des orientations à la CSPO. Cela aurait pu permettre à la CSPO d'ordonner au chef de fournir des renseignements opérationnels, d'autant plus que la CSPO entendait du chef Sloly qu'il lui était « interdit » de le faire. J'estime que, compte tenu de ce que le ministère savait à l'époque, il aurait été préférable qu'il agisse.

La décision du ministère de ne pas fournir à la CSPO la formation qu'elle avait demandée pendant les manifestations – lui demandant plutôt de faire parvenir par écrit au ministère les questions qu'elle avait sur son rôle – est révélatrice d'une autre lacune dans ses réponses. Bien que je salue le ministère pour ses réponses utiles aux questions envoyées par la CSPO, je ne peux pas être d'accord avec la décision de M. Weatherill de refuser à la CSPO sa demande de formation. Il a évoqué deux raisons pour cette décision. Premièrement, la CSPO pouvait consulter d'autres ressources. Cette réponse n'est pas satisfaisante, car le ministère est le seul organisme ayant le devoir légal de surveiller les commissions des services policiers et de s'assurer de la prestation de services policiers adéquats et efficaces dans les municipalités. Deuxièmement, il était d'avis qu'il aurait été irresponsable de laisser la CSPO délaissé ses responsabilités en matière de gouvernance pour lui fournir cette formation. Je ne suis pas d'accord. La CSPO cherchait à mieux comprendre son rôle. Toute formation que le ministère aurait pu fournir sur la gouvernance pendant un événement majeur, même de manière informelle, aurait permis de renforcer la capacité de la CSPO à bien gouverner.

24.6 Les influences extérieures sur la CSPO

Je décris à la section 19.1 comment la CSPO a décidé d'embaucher une personne de l'extérieur pour agir comme chef intérimaire après la démission du chef Sloly. Cette information a été initialement communiquée au sous-solliciteur général de l'Ontario,

M. Di Tommaso, par un conseiller en services policiers. À son tour, M. Di Tommaso a informé le commissaire Carrique de la PPO. Ce faisant, le sous-solliciteur général Di Tommaso a indiqué que l'information provenait d'une réunion à huis clos en cours à la CSPO.

Bien que le rôle du conseiller en services policiers comprenne la communication d'informations sur les commissions des services policiers à l'inspecteur général des services policiers et au sous-solliciteur général, les informations confidentielles communiquées à huis clos ne devraient pas être diffusées à l'extérieur de cette structure hiérarchique à l'insu d'une commission. La relation entre les commissions des services policiers, les dirigeants de services de police et le gouvernement provincial exige que les renseignements confidentiels soient traités comme tels. La CSPO aurait dû savoir que le ministère communiquerait cette information confidentielle au commissaire Carrique de la PPO.

Les faits en l'espèce soulèvent la question de savoir dans quelle mesure il est approprié que les renseignements confidentiels de la CSPO fassent l'objet d'une diffusion plus étendue, comme cela s'est produit lorsque le commissaire Carrique de la PPO a communiqué l'information à la commissaire de la GRC, Brenda Lucki. Bien que la GRC soit une entité fédérale, elle faisait partie à l'époque de la structure de commandement en place à Ottawa. Il se peut donc que la commissaire Lucki disposait de renseignements pertinents dont la CSPO devait tenir compte dans sa décision concernant la nomination du prochain chef de police d'Ottawa. À mon avis, il est impossible de répondre de façon concluante à cette question sur la base des éléments de preuve dont je dispose, mais je la soulève pour que d'autres y réfléchissent.

Si les commissaires Lucki et Carrique avaient des préoccupations à propos des répercussions sur les plans opérationnels d'un changement à la direction de la SPO, ces préoccupations auraient dû être soulevées auprès de la CSPO, soit directement, soit par l'entremise du sous-ministre compétent. La CSPO aurait bénéficié de cette perspective supplémentaire pour prendre cette décision importante.

Le maire d'Ottawa, Jim Watson, avait ses propres préoccupations concernant l'embauche d'une personne de l'extérieur. Il en a fait part directement à la présidente de la CSPO, M^{me} Deans. À la section 19.1, je décris comment il a pu laisser entendre que si M^{me} Deans souhaitait conserver son rôle de présidente, la CSPO devait revenir sur cette décision. Cela a une fois de plus miné la capacité de la CSPO à exercer ses fonctions de gouvernance et de supervision et à agir de manière décisive. Le maire était libre de communiquer ses préoccupations à la présidente Deans, mais il aurait dû prendre soin de ne pas insinuer que le défaut d'obtempérer aurait des conséquences sur la poursuite de son rôle.

25. Les activités du gouvernement fédéral antérieures à l'invocation

25.1 La connaissance de la situation du gouvernement fédéral

Avant l'arrivée du Convoi de la liberté, le SPO disait à la GRC qu'il maîtrisait parfaitement la situation. La GRC a accepté ce message à l'époque. Elle n'était pas le service de police compétent à Ottawa et je reconnais donc qu'il était raisonnable qu'elle accepte les assurances du SPO à cet égard.

Cependant, le gouvernement fédéral ne pouvait faire autrement que percevoir des signaux troublants concernant la nature et la durée possible des manifestations. La GRC a décrit le Convoi de la liberté comme une manifestation d'envergure nationale dont l'objectif était de perturber la circulation et les activités courantes du gouvernement fédéral dans l'espoir qu'il lève toutes les mesures de santé publique liées à la COVID-19. La plupart des indications laissaient croire que les manifestations seraient pacifiques, mais le Convoi de la liberté attirait aussi l'attention et le soutien de réseaux à caractère idéologique. La surveillance de sources ouvertes a permis de répertorier des messages associés au Convoi de la liberté qui prônaient la violence. Plusieurs menaces ont été proférées à l'encontre d'élus et d'autres responsables publics. Le premier ministre Justin Trudeau et le ministre des Transports Omar Alghabra étaient

particulièrement visés par un fort ressentiment. On a conseillé à ce dernier de rester chez lui et de participer aux réunions à distance. Plusieurs autres ministres avaient déjà été placés sous protection renforcée à la mi-janvier en raison d'une escalade des menaces en ligne, y compris des allusions à l'assassinat, de la part de personnes et de groupes opposés aux mesures de santé publique.

Le premier ministre et son personnel avaient récemment observé et vécu un niveau sans précédent de rhétorique violente et de menaces pour leur sécurité pendant la campagne électorale fédérale de 2021. Dans la foulée de cette expérience, les assurances du SPO selon lesquelles la manifestation suivrait le modèle habituel d'une manifestation les laissaient quelque peu sceptiques.

Le SCRS a fait savoir qu'il enquêtait sur des activités d'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) et que des commentaires en ligne appelaient à la violence et à l'assaut des bâtiments de la Colline du Parlement. Selon le SCRS, à ce moment-là, il n'avait pas connaissance de complots concrets concernant la violence grave.

La commissaire Lucki de la GRC a affirmé qu'on ne savait pas combien de temps les manifestants du convoi comptaient rester à Ottawa, mais que des messages sur les médias sociaux donnaient à penser que certains participants pourraient rester jusqu'au 31 janvier 2022 afin de perturber la Chambre des communes à son retour.

Comme je l'explique à la section 17.2, la CSNR Jody Thomas a soulevé des préoccupations dans le cadre de ces audiences au sujet de lacunes dans la capacité du gouvernement fédéral de recueillir l'information nécessaire pour surveiller les médias sociaux et dûment réunir les renseignements de sources ouvertes. Ils étaient particulièrement préoccupés par l'absence d'un cadre législatif et le manque d'outils nécessaires pour se livrer à ce type de collecte.

Je reconnais qu'il existe une lacune dans l'autorité et la capacité du gouvernement fédéral de surveiller l'environnement d'information numérique et que cette lacune a

nui à sa capacité à anticiper le convoi et à comprendre et mesurer la situation au fil des événements.

Je suis également d'accord avec l'observation de la Commission McDonald, créée pour enquêter sur les activités du Service de sécurité de la GRC par suite de la Crise d'octobre, selon laquelle des renseignements précis sont nécessaires non seulement pour permettre au gouvernement et aux forces policières de prendre des mesures efficaces, mais pour éviter de réagir de façon excessive aux menaces. Des renseignements fiables permettent au gouvernement de faire face à une crise en utilisant des méthodes adaptées aux dimensions réelles, plutôt qu'appréhendées, de la menace. Le commissaire McDonald a fait la mise en garde suivante :

Un petit groupe de terroristes peut remporter une très grande victoire pour sa cause antidémocratique en poussant un gouvernement apeuré à empiéter beaucoup plus sur les libertés civiles des citoyens que ne le justifie l'ampleur de la menace²².

Je souligne également que plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont exprimé des préoccupations à propos de la circulation de l'information entre les organismes d'application de la loi et le gouvernement, en partie en raison du souci de respecter l'indépendance opérationnelle. J'ai déjà discuté de ce problème dans mes conclusions sur la réponse policière et je souligne simplement que le problème s'applique au même degré à l'échelle fédérale.

Une préoccupation connexe est la quantité apparemment limitée de renseignements « bruts » qui remontent la chaîne de commandement, par opposition aux rapports de synthèse. J'ai été étonné d'apprendre, par exemple, que la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR) ne reçoit pas les rapports que d'autres organismes de renseignement fournissent à la GRC. Je comprends que les hauts

²² Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, *Deuxième rapport : la liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1 (1981), p. 457.

fonctionnaires et les ministres du Cabinet n'ont généralement ni le temps ni l'envie d'éplucher des documents détaillés, mais il est utile de fournir plus d'information en la filtrant moins, surtout dans une situation émergente.

25.2 Le message du gouvernement

Le 27 janvier, avant l'arrivée du Convoi de la liberté, le premier ministre a fait une allocution télévisée dans laquelle il a dit :

[TRADUCTION]

[]a petite minorité marginale de personnes qui se dirigent vers Ottawa, ou qui ont des opinions inacceptables qu'ils expriment, ne représentent pas les opinions des Canadiens qui ont été là les uns pour les autres – qui savent que suivre la science et se protéger mutuellement est la meilleure façon de continuer à assurer le respect de nos libertés, de nos droits et de nos valeurs en tant que pays²³.

Bien des gens ont pensé que ces commentaires et les remarques faites par le premier ministre lors d'une conférence de presse le 31 janvier visaient tous les participants au Convoi de la liberté. Cela a eu pour effet d'énergiser les manifestants, de renforcer leur détermination et de les rendre encore plus aigris envers les autorités gouvernementales.

Je suppose que l'intention du premier ministre était de faire référence à la petite minorité de personnes qui exprimaient des opinions racistes, extrémistes ou autrement répréhensibles plutôt qu'à tous les participants au Convoi de la liberté. Il se pourrait bien que ces commentaires aient été sortis de leur contexte, y compris par certains médias. Cependant, à mon avis, les dirigeants gouvernementaux à tous les niveaux

²³ Rapport sommaire : Chronologie de certains événements clés, COM.OR.00000004.FR, p. 5; *Canadian Frontline Nurses and Kristen Nagle v. Attorney General of Canada*, avis de requête, 18 février 2022, par. 26, COM00000397, p. 73.

auraient dû faire davantage d'efforts pendant les manifestations pour reconnaître que la majorité des manifestants exerçaient leurs droits démocratiques fondamentaux. Le Convoi de la liberté a acquis l'appui de nombreux Canadiens frustrés qui souhaitaient simplement protester contre ce qu'ils percevaient comme une intervention exagérée de l'État. Les messages des politiciens, des responsables publics et, dans une certaine mesure, des médias auraient dû être plus équilibrés et établir une distinction plus nette entre ceux qui manifestaient pacifiquement et les autres manifestants.

25.3 Les premières réactions fédérales à l'arrivée du Convoi de la liberté

Le lundi 31 janvier, il était devenu évident que, contrairement aux attentes, le Convoi de la liberté n'allait pas s'en aller et que le SPO était débordé. Le gouvernement fédéral a commencé à s'engager davantage à tous les niveaux : politique, fonction publique et application de la loi. À l'interne, le gouvernement a mobilisé les structures de comité existantes et des groupes de travail spéciaux afin de suivre les événements et d'aider à élaborer des stratégies. À l'externe, des ministres et de hauts fonctionnaires ont commencé à communiquer avec leurs homologues municipaux et provinciaux ainsi qu'avec le SPO et la PPO dans le but de se coordonner et d'aider à dénouer la situation.

À la fin de la première semaine de manifestations, le gouvernement fédéral avait le sentiment que le SPO avait perdu la maîtrise de la situation à Ottawa. Le 3 février, le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (CSU) s'est réuni pour discuter de ce que le gouvernement fédéral pourrait faire pour aider à résoudre la situation. À cette occasion, le sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, a fait savoir que le SPO s'était dit d'avis qu'il ne serait pas en mesure de mettre fin aux manifestations sans l'aide du gouvernement fédéral. Le SCRS y a informé les participants qu'à ce stade, rien n'indiquait que des activités d'extrémisme violent étaient prévues, mais qu'il surveillait des personnes d'intérêt.

Comme je l'explique à la section 11.8, au début, il y a eu confusion et désaccord sur le nombre de ressources policières fournies au SPO. Au-delà de la question du nombre d'agents qui avaient déjà été déployés à Ottawa, il y avait aussi de la confusion à propos du processus approprié pour demander l'aide de la GRC. Il est compréhensible que la PPO et la GRC hésitaient à déployer les ressources considérables que le SPO demandait sans savoir si un plan adéquat précisait comment ces ressources seraient utilisées. Une complication supplémentaire pour la GRC tenait au fait que l'affectation d'un grand nombre d'agents au SPO signifiait qu'elle devrait faire appel à des ressources de ses divisions à travers le pays. Ceci posait un problème de plus en plus grand à mesure que la fréquence et la gravité des activités de protestation augmentaient à l'échelle du pays. Il est regrettable que des questions de nature procédurale aient pu nuire à la prestation d'une aide rapide. Il aurait été préférable que ces questions puissent être discutées et réglées dans un forum multilatéral comme la table tripartite que le gouvernement fédéral a tenté de mettre sur pied pour régler la situation à Ottawa.

Je trouve troublante la réticence de la province de l'Ontario à participer pleinement aux efforts visant à dénouer la situation à Ottawa. Comme je l'explique à la section 11.7, il semble que le refus de l'Ontario de participer à la table politique tripartite avec Ottawa et le gouvernement fédéral était fondé sur deux convictions. Premièrement, comme l'a dit le sous-solliciteur général de l'Ontario, M. Di Tommaso, l'Ontario croyait que la responsabilité de dénouer la situation à Ottawa incombait en grande partie au gouvernement fédéral parce que le Convoi de la liberté manifestait [TRADUCTION] « contre l'obligation vaccinale fédérale aux portes du Parlement²⁴ ». Deuxièmement, l'Ontario avait pour position que la situation à Ottawa était une question de maintien de l'ordre qu'il valait mieux laisser à la PPO.

Le point de vue du premier ministre Trudeau était quelque peu différent. Il a conclu que le gouvernement de l'Ontario était heureux de ne rien faire et de laisser le

²⁴ Résumé d'entrevue de M. Di Tommaso, WTS.00000041.FR, p. 3; Témoignage de M. Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 170.

gouvernement fédéral «porter» le problème. Le maire d'Ottawa, M. Watson, a exprimé un sentiment similaire.

Dans l'ordre constitutionnel canadien, les municipalités relèvent de la compétence des provinces. Je reconnais qu'Ottawa est une ville singulièrement complexe du point de vue des compétences, étant donné les nombreux ordres de gouvernement qui y opèrent, entre autres raisons. En fait, bon nombre des principales institutions fédérales touchées par les manifestations, y compris le cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé, la Cour suprême du Canada et le Parlement, y sont situées. Cependant, cela ne change rien au fait qu'Ottawa est une municipalité créée par la province de l'Ontario et soumise à sa juridiction. En dernière analyse, la province est responsable de l'efficacité des services de police à Ottawa. Étant donné que la Ville et son service de police étaient manifestement débordés, il incombait à la province de s'engager visiblement, publiquement et sans réserve dès le début.

Lors de l'une des tables rondes sur les politiques de la Commission, Leah West, professeure de l'université Carleton, a décrit les événements qui ont mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme un échec du fédéralisme. Je trouve, hélas, que cette description est juste. Je reconnais que le gouvernement de l'Ontario a finalement été poussé à l'action par le blocage du pont Ambassador. Ce n'est que lorsque le premier ministre Trudeau s'est entretenu avec le premier ministre Doug Ford, le 9 février, après le blocage du pont Ambassador, que la collaboration est devenue le mot d'ordre. Il est regrettable qu'une telle collaboration n'ait pas eu lieu quelques jours plus tôt.

Une plus grande collaboration à l'échelle politique dès le début aurait pu aider à résoudre les problèmes de communication, de compétence et de ressources qui ont entravé les premières réactions aux manifestations. Elle aurait aussi permis de déterminer les pouvoirs dont dispose chaque ordre de gouvernement et qui auraient pu être exercés pour réagir aux manifestations et coordonner les échanges directs avec les manifestants. Elle aurait également pu transmettre aux habitants d'Ottawa

le message clair que leur gouvernement provincial ne les avait pas abandonnés en période de crise.

Malheureusement, le premier ministre et la solliciteure générale de l'Ontario ont exercé leur privilège parlementaire pour s'opposer aux assignations à comparaître que je leur ai adressées. La Commission aurait grandement bénéficié de la perspective que leur témoignage aurait pu apporter.

Au 5 février, les manifestations à Coutts posaient un problème si grand que le gouvernement de l'Alberta a demandé l'aide du gouvernement fédéral sous forme de mise à disposition d'équipement lourd et de personnel. À ce moment-là, la division albertaine de la GRC avait également demandé que des agents supplémentaires de la GRC soient envoyés en Alberta pour aider, au motif que le ministre de la Justice et solliciteur général par intérim croyait qu'il existait une situation d'urgence dans la province. La GRC a pu fournir à l'Alberta les ressources policières demandées en faisant appel à des agents de la division de la Colombie-Britannique, mais le gouvernement fédéral n'a pas fourni l'équipement de remorquage demandé. Le seul équipement de remorquage lourd auquel le gouvernement fédéral avait accès était des remorqueuses lourdes des Forces armées canadiennes qui n'étaient ni facilement disponibles ni adaptées à l'utilisation prévue.

Entre-temps, les manifestations s'étaient également étendues à Toronto (Ontario) et à Québec (Québec). Le 7 février, le blocage du pont Ambassador a commencé, causant instantanément le chaos au plus important passage commercial terrestre du Canada. Le 8 février, la situation à Coutts s'est détériorée au point que les manifestants ont rétabli un blocage complet de l'autoroute, fermant ainsi le plus grand point d'entrée de l'Alberta.

Le gouvernement fédéral a perçu que la situation s'aggravait à l'échelle nationale. Le procès-verbal des réunions des 6 et 8 février du CSU illustre les préoccupations du gouvernement fédéral : l'ASFC a signalé qu'il y avait eu au moins une dizaine de

situations touchant les frontières canadiennes au cours des 10 derniers jours; le SCRS a fait état d'une augmentation de l'activité en ligne axée sur un discours d'opposition aux forces de l'ordre et des invitations à participer à des blocages aux postes frontaliers, bien qu'aucune violence concrète n'ait été signalée à ce moment; Sécurité publique Canada a souligné que le personnel du SPO était fatigué et avait besoin de renfort et que la manifestation semblait organisée, notamment que le blocage du pont Ambassador visait à diviser l'attention de la PPO; et la GRC a rapporté que la PPO était en train d'élaborer un plan intégré pour gérer la manifestation d'Ottawa, mais que les manifestations se poursuivaient à Windsor, Coutts et Winnipeg (Manitoba).

Puisque les manifestations avaient été déclenchées par l'obligation vaccinale décrétée par le gouvernement fédéral et qu'elles se déroulaient « aux portes du Parlement » à Ottawa ainsi que le long de la frontière canado-américaine, le public avait l'impression que le gouvernement fédéral devait s'approprier la situation et résoudre le problème, et il s'attendait qu'il le fasse. Cependant, du point de vue des compétences, il y avait de sérieuses limites à ce que le gouvernement fédéral pouvait faire. Comme nous l'avons vu, les tentatives du gouvernement fédéral de coordonner une réponse avec les provinces n'avaient pas été fructueuses jusqu'alors. Le 9 février, la greffière du Conseil privé a demandé aux sous-ministres fédéraux de dresser une liste complète et de procéder à une évaluation préliminaire de l'ensemble des pouvoirs, autorités et ressources fédérales disponibles qui pourraient aider à résoudre la situation liée aux manifestations dans tout le pays. C'est à ce moment-là que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* a commencé à être sérieusement envisagé.

26. Le chemin menant à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Comme je l'explique à la section 17.6, le 10 février, le premier ministre a convoqué une réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) pour discuter d'une éventuelle intervention fédérale. Le GII est un comité spécial du Cabinet présidé par

le premier ministre et convoqué pour réagir aux situations de crise. Il est moins formel et plus souple que les autres comités du Cabinet et fait appel à un degré beaucoup plus élevé de participation directe de hauts fonctionnaires.

À ce stade, le gouvernement fédéral connaissait déjà la *Loi sur les mesures d'urgence*. En mars 2020, en réponse à la pandémie de COVID-19, le gouvernement fédéral avait envisagé de recourir à la Loi. Des fonctionnaires avaient étudié les paramètres de la Loi (un exercice décrit par le premier ministre comme un cours accéléré sur la *Loi sur les mesures d'urgence*²⁵) et avaient mené des consultations approfondies avec les provinces. Au bout du compte, le premier ministre avait conclu qu'il n'était pas pertinent d'invoquer la Loi en réponse à la pandémie, mais ce processus a fait en sorte qu'en février 2022, les principaux décideurs possédaient déjà au moins une certaine connaissance de cette loi.

La réunion du 10 février du GII a été précédée d'une séance d'information ministérielle. La commissaire Lucki de la GRC a fait une mise à jour opérationnelle au cours de laquelle elle a exprimé ses préoccupations à propos de la capacité du SPO à résoudre la situation à Ottawa. Lorsque la cellule est arrivée à Ottawa pour examiner le plan de la police d'Ottawa, elle a constaté qu'il n'y avait pas de plan à examiner. Il y avait des raisons d'espérer que des progrès seraient réalisés, car le matin même, les personnes appropriées du SPO s'étaient entretenues avec les membres de la cellule de planification intégrée. Toutefois, il était peu probable que des mesures concrètes soient prises avant quelques jours. En ce qui concerne la situation nationale, des rapports de sources ouvertes faisaient état d'un plan pour bloquer une voie du Canadien National (CN). Il y avait au moins 24 manifestations prévues en Colombie-Britannique pour la fin de semaine suivante et d'autres prévues plus tard en février et au début de mars. Cinq étaient prévues en Nouvelle-Écosse, et cinq autres au Manitoba. La commissaire Lucki a précisé que ce n'était là que les manifestations dont elle avait connaissance et qu'elle s'attendait à ce qu'il y en ait

²⁵ Témoignage du premier ministre Justin Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 42 et 43.

d'autres. Elle a ajouté que la gestion de ces manifestations mobilisait énormément de ressources de la GRC à l'échelle nationale. Un déploiement supplémentaire aurait des conséquences importantes sur les opérations, y compris sur un certain nombre d'enquêtes en matière de sécurité nationale. Le directeur du SCRS, M. Vigneault, a fait valoir qu'à mesure que l'occupation se poursuivait et que les frustrations et les tensions augmentaient, le risque qu'une personne ou qu'un petit groupe se mobilise pour recourir à la violence augmentait également.

Lors de la réunion du 10 février du GII, la CSNR Thomas et la commissaire Lucki de la GRC ont fait le point sur la situation. À propos d'Ottawa, elles ont dit que la situation n'avait pratiquement pas changé. La cellule de planification intégrée était en train d'élaborer un plan d'action. Il y avait des défis à relever dans tout le pays. Les participants à Coutts étaient moins nombreux que les jours précédents, mais ceux qui restaient étaient enracinés. Les manifestants au pont Ambassador devenaient plus hostiles et des mesures d'application de la loi étaient prévues pour le lendemain. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse avaient déjà recours à leurs lois sur les mesures d'urgence pour faire face aux manifestations et l'Ontario devait faire de même le lendemain. Il y avait aussi des rumeurs de blocages à la frontière entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. Le ministre Blair a fait remarquer que dans des régions comme Coutts et Windsor, la capacité des services policiers avait été dépassée presque immédiatement après le début des manifestations.

Sur la base de l'information disponible à l'époque, j'estime qu'il y avait lieu de s'inquiéter sérieusement du fait que les manifestations associées au Convoi de la liberté se propageaient et continueraient de se propager et que les forces de l'ordre, même si elles répondaient à ces défis pour le moment, étaient à leur point de rupture.

Le GII n'a pas tardé à amorcer l'examen « à deux pistes » que je décris à la section 17.6, en examinant les pouvoirs fédéraux existants dans la piste n° 1 et en se demandant quels pouvoirs supplémentaires pourraient être nécessaires, soit au moyen d'une

nouvelle loi, soit par le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans la piste n° 2. Les résultats de cet exercice ont été présentés au GII le 12 février.

Bien qu'il s'agît d'une option techniquement possible, le GII n'a jamais envisagé sérieusement le recours aux Forces armées canadiennes, et n'aurait pas dû le faire. Les soldats sont formés pour le combat et non pour le contrôle des foules. Même l'apparence d'une participation militaire risquait d'exacerber les manifestations plutôt que de les résoudre.

Le GII a aussi examiné un projet de négociation préparé par le sous-ministre Stewart et l'inspecteur Marcel Beaudin de la PPO, selon lequel un représentant du gouvernement fédéral rencontrerait des dirigeants de la manifestation s'ils acceptaient de quitter la manifestation et de dénoncer publiquement les activités illicites. Le GII a finalement décidé de ne pas donner suite à cette approche.

La décision du gouvernement de ne pas donner suite à cette approche ne me trouble pas. La manifestation d'Ottawa durait depuis plus de deux semaines et alimentait un mouvement national croissant. À juste titre, le gouvernement souhaitait qu'elle se termine rapidement. J'accepte qu'il était peu probable de résoudre le problème en rencontrant un groupe indéfini d'organiseurs sans leadership clair alors que, de toute façon, il y avait peu de chance de prévoir les actions des manifestants, et encore moins de les contrôler. Des tentatives comparables de négociation à Windsor avaient échoué pour des raisons similaires. Je conclus que le projet de négociation constituait un effort de bonne foi de la part de responsables publics pour tenter de résoudre le problème, mais qu'il était raisonnable dans les circonstances que le gouvernement fédéral n'y donne pas suite.

Il y a toutefois une critique de ce projet de négociation que je n'accepte pas. Alors que le projet était en voie d'élaboration, la commissaire Lucki de la GRC s'est inquiétée de la possibilité qu'il franchisse la limite de l'ingérence dans l'indépendance opérationnelle de la police. J'estime que ce n'est pas une préoccupation valable en l'espèce. Le

projet n'avait pas pour but de donner des ordres de nature opérationnelle à la police, mais envisageait plutôt une solution non policière élaborée avec la participation et les conseils de la police. Rien ne permet de penser que le projet de négociation était une tentative de diriger les forces de l'ordre de quelque manière que ce soit.

Le GII s'est réuni à 16 h le dimanche 13 février pour discuter de la question de savoir si le moment était venu d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. À la fin de la réunion, il y avait consensus autour de la table sur la nécessité de le faire. L'opinion dominante était que la manifestation à Ottawa était devenue une occupation illégale enracinée et que la situation à travers le pays était dangereuse, complexe et volatile. Le GII a conclu qu'il fallait tenir une réunion plénière du Cabinet pour discuter de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le Cabinet s'est réuni à 20 h 30 ce soir-là. Après avoir reçu un état de la situation et un exposé sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet a délibéré pour déterminer si les seuils étaient atteints et si la Loi devait être invoquée. Selon le consensus, elle devait être invoquée et une réunion des premiers ministres devait être convoquée pour consulter les provinces. La décision définitive d'invoquer la Loi a été prise sous réserve de l'approbation du premier ministre, après la réunion des premiers ministres, ce qui signifiait que le Cabinet n'aurait pas à se réunir de nouveau.

Deux questions soulevées lors de l'audience sur l'information fournie au GII et au Cabinet nécessitent des commentaires supplémentaires.

Premièrement, le premier ministre a exprimé l'opinion qu'il n'y avait pas de plan policier pour dégager la manifestation d'Ottawa avant le 13 février et qu'il n'était pas convaincu que la situation était maîtrisée. À la réunion du 12 février du GII, la commissaire Lucki a dit qu'elle fournirait des détails supplémentaires sur le plan policier à la prochaine réunion, mais elle n'a pas pris la parole à la réunion du 13 février du GII et n'a donc pas fait le point sur le plan. On a laissé entendre que si la commissaire Lucki avait parlé du plan au GII, une décision différente aurait pu être prise.

Je reconnais qu'il aurait été préférable que la commissaire Lucki fournisse une autre mise à jour le 13 février, mais je ne suis pas prêt à conclure qu'une telle intervention aurait été déterminante. Premièrement, bien que la preuve soit quelque peu contradictoire sur ce que la commissaire Lucki a compris de l'approbation du plan le 13 février, quel que soit l'état du plan, elle entretenait des doutes importants sur le leadership de la police à Ottawa et sur ce que cela signifiait pour l'échéancier et la mise en œuvre du plan. Deuxièmement, il est peu probable qu'une nouvelle mise à jour sur le plan par la commissaire Lucki ait inspiré confiance parmi les membres du GII. Les responsables fédéraux avaient été informés à plusieurs reprises de la mise en place d'un plan sans résultat apparent. Plusieurs ministres et fonctionnaires avaient également des inquiétudes au sujet du leadership policier à Ottawa, dont beaucoup se sont révélées fondées, à mon avis. Le plan du 13 février représentait une avancée importante, mais son exécution fructueuse dépendait de l'intégration et de la coopération entre les acteurs des forces de l'ordre, des questions qui n'avaient pas été entièrement résolues au moment de la réunion du GII. Cependant, le fait que les préoccupations du GII avaient désormais une portée nationale était encore plus significatif. L'existence d'un plan pour Ottawa, bien que pertinente, n'aurait probablement rien changé au cours des délibérations du GII. Comme la greffière Charette en a témoigné, [TRADUCTION] « aucun plan précis à un endroit donné n'aurait forcément changé l'avis que j'ai donné au premier ministre sur l'ensemble des circonstances qui ont conduit à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*²⁶ ».

La deuxième question concerne l'opinion de la commissaire Lucki selon laquelle les outils prévus dans les lois en vigueur n'avaient pas tous été épuisés pour répondre aux manifestations.

Comme je l'explique à la section 17.7, la commissaire Lucki a fait ce commentaire au chef de cabinet du ministre de la Sécurité publique Marco Mendicino en réponse à une demande par courriel de fournir la « liste de souhaits » de la GRC concernant

²⁶ Témoignage de Janice Charette, transcription, 18 novembre 2022, p. 270.

les pouvoirs qui pourraient lui être accordés si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée. Ce point de vue n'a pas été inclus dans les notes d'allocution que la commissaire Lucki a envoyées à la CSNR Thomas, qui a parlé en son nom lors de la réunion du Cabinet et, par conséquent, ce point de vue n'a pas été transmis au Cabinet.

Je ne considère pas qu'il s'agisse là d'un élément particulièrement significatif. La greffière a confirmé qu'au cours de la conversation entourant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet a été informé que des outils et des pouvoirs n'avaient pas été entièrement utilisés par de nombreuses organisations, y compris la GRC. Il est évident qu'il existait des outils et des pouvoirs prévus par la loi. Le problème tenait au fait que ces pouvoirs, comme le pouvoir d'arrestation, n'étaient pas utilisés parce qu'ils n'étaient pas considérés comme un moyen efficace de mettre fin aux manifestations illicites en toute sécurité et dans les meilleurs délais.

Après la réunion du 13 février du Cabinet, le Bureau du Conseil privé a été chargé de convoquer une réunion des premiers ministres pour le lendemain matin. Aucun ordre du jour ou document d'information n'a été fourni à l'avance. Par crainte que la connaissance de l'objet de la réunion ne déclenche une réaction des manifestants, les premiers ministres n'ont pas été informés du sujet de la convocation, bien qu'il semble qu'aucun premier ministre n'en ait été surpris ou n'ait semblé mal préparé à discuter de l'invocation possible de la Loi.

Il est ressorti de cette réunion que le premier ministre Trudeau ne croyait pas que les premiers ministres avaient une solution à la crise qui ne nécessitait pas l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Après avoir reçu une note de service de la greffière du Conseil privé recommandant l'invocation de la Loi, il a décidé de le faire.

La note de service de la greffière faisait référence à une évaluation de la menace qui devait être fournie au premier ministre sous pli séparé. Cette évaluation aurait été une synthèse des commentaires et des évaluations qui avaient été fournis jusque-là.

Elle n'a jamais été préparée. À mon avis, ce document d'évaluation intégrée aurait dû être fourni. Une évaluation de la menace est un élément essentiel du processus décisionnel. Elle aurait constitué une partie importante du dossier et, bien que je reconnaisse qu'elle n'aurait probablement pas contenu de renseignements importants qui n'auraient pas déjà été communiqués, il y a un avantage à présenter l'information sous forme synthétisée. Cependant, je me garde de conclure que son absence a eu une quelconque incidence sur la validité de la décision.

27. Comment évaluer l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

27.1 Le rôle de la Commission dans l'examen de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

L'une des questions les plus difficiles auxquelles j'ai dû répondre, et pour laquelle il n'existe aucun précédent, est de savoir quel rôle la Commission devrait jouer dans l'évaluation de la décision du Cabinet de déclarer un état d'urgence. Certaines parties ont fait valoir que je ne devrais pas me prononcer sur la pertinence ou la légalité de la décision, car ce rôle revient à la Cour fédérale dans une procédure de contrôle judiciaire. D'autres ont fait valoir que se prononcer sur la décision est la raison d'être de l'enquête.

Je m'attaque à cette question à la lumière des conditions de mon mandat. L'article 63 de la Loi et mon décret m'ordonnent tous deux de faire enquête « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Il n'y a pas de directive claire pour déterminer si la décision de déclarer l'état d'urgence était justifiée en droit. On peut soutenir que c'est implicite dans ce libellé, mais l'accent est mis sur une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la décision, plutôt que sur la décision elle-même.

Cela dit, je dois aussi tenir compte de mon mandat à la lumière de l'accent mis par la Loi sur la reddition de comptes. Les différents mécanismes de supervision contenus dans la *Loi sur les mesures d'urgence* témoignent de l'intention du législateur de soumettre la déclaration d'une urgence à un examen minutieux, tant pendant qu'après l'urgence.

Le rôle et la priorité d'une commission établie en vertu de l'article 63 dépendront du contexte, dans une certaine mesure. Dans certains cas, il ne pourrait faire aucun doute que les conditions pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été remplies, mais d'autres questions sur les circonstances qui ont mené à la déclaration et les mesures prises en vertu de celle-ci pourraient nécessiter un examen minutieux. En l'espèce cependant, je suis confronté à une loi qui n'a jamais été utilisée ni interprétée par les tribunaux, et des parties ont soulevé des questions sur la satisfaction de ses conditions. Mon évaluation des circonstances doit donc inévitablement passer par un examen des exigences de la Loi.

Je reconnais que le rôle de la Commission est différent de celui d'un tribunal. La Commission n'a pas le pouvoir légal de se prononcer sur la « légalité » de la déclaration comme telle. Je ne considère pas que mes constatations sur ce sujet sont de quelque façon contraignante pour les tribunaux, et ce n'est pas non plus mon intention qu'elles le soient. Il reviendra à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou l'importance des constatations et des conclusions de la Commission dans les procédures de contrôle judiciaire.

Ainsi, j'interprète la Loi et les modalités du mandat qui m'a été confié comme m'enjoignant d'enquêter sur les circonstances qui ont mené à la déclaration, d'examiner et d'évaluer le fondement de l'invocation de la Loi et de faire des constatations et de tirer des conclusions sur le bien-fondé de la déclaration et de l'exercice des pouvoirs accordés en vertu de celle-ci, y compris sur le respect des exigences de la Loi. La légalité ultime de la décision reste du ressort des tribunaux.

27.2 Les normes, les valeurs et les principes d'interprétation

Avant d'examiner les dispositions législatives pertinentes, j'exposerai les normes, valeurs et principes qui, à mon avis, sous-tendent le cadre législatif sur les mesures d'urgence et qui devraient être pris en compte lors de l'interprétation de la Loi et de l'examen de la question de savoir si ses exigences ont été satisfaites. Pour ce faire, je m'inspire des travaux de Nomi Claire Lazar, professeure à l'Université d'Ottawa, sur la théorie et l'éthique des pouvoirs d'urgence dans les démocraties libérales²⁷.

La difficulté de faire face aux situations de crise peut être comprise comme un défi pour concilier la tension entre les valeurs conflictuelles qui passent au premier plan dans une crise. Trois paires de valeurs en particulier doivent être équilibrées pour déterminer si l'invocation d'une loi sur la gestion des urgences est justifiée : l'ordre et la liberté, la rapidité et la délibération, et les règles et les exceptions.

Les tensions entre l'ordre et la liberté sont au cœur de notre système de gouvernance. La liberté ne peut exister sans ordre, car l'appareil de maintien de l'ordre – notamment les procédures, les lois, la police et les tribunaux – crée les conditions pour la protection de la liberté, la jouissance de la liberté et la médiation des libertés conflictuelles. Si l'ordre restreint la liberté – par exemple, si des lois limitent la gamme des actions permises – sans les contraintes de l'ordre, la liberté ne peut exister.

La tension omniprésente entre l'ordre et la liberté passe généralement inaperçue dans notre société parce que nous sommes habitués aux nombreuses restrictions quotidiennes de nos droits au service de l'ordre. Les règles de la route, les permis de conduire, les codes du bâtiment, les règlements municipaux et, bien sûr, le droit pénal sont autant d'exemples de contraintes imposées à nos libertés, mais elles sont habituelles, acceptées et donc, imperceptibles.

²⁷ Nomi Claire Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, 2013, ch. 4-6.

De façon générale, on suppose ou on affirme que les tensions et les compromis entre l'ordre et la liberté sont un problème distinctif des situations de crise et des pouvoirs d'urgence. En fait, ce n'est pas le cas. La tension fondamentale et inévitable entre l'ordre et la liberté est une constante. Elle est simplement plus visible et plus frappante en temps de crise. Toutefois, en temps de crise, les libertés qui sont habituellement sans contrainte peuvent être soudainement restreintes. Cela met en lumière le choc des valeurs.

La tension entre l'ordre et la liberté se reflète dans les seuils d'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Lorsque le recours aux pouvoirs d'urgence devient nécessaire, c'est généralement parce que l'ordre nécessaire à la liberté est particulièrement menacé. Le seuil d'invocation est le point où l'ordre s'effondre et où la liberté ne peut être assurée ou est sérieusement menacée.

La tension entre la rapidité et la délibération est inhérente à notre système de gouvernement, mais elle devient aiguë en situation d'urgence. En temps normal, nous nous attendons à ce que l'action du gouvernement soit opportune et efficace, mais aussi prudente, délibérée et réfléchie. La précipitation est généralement considérée comme le plus grand risque. Ainsi, le processus législatif est conçu pour ralentir l'action du gouvernement afin de veiller à ce qu'elle soit dûment et minutieusement délibérée. Le caractère urgent des situations d'urgence exige toutefois des décisions rapides qui ne peuvent être prises dans le cadre du processus législatif habituel. Par leur nature même, les situations d'urgence exigent souvent une réponse rapide, voire instantanée, puisqu'une action hâtive peut être nécessaire pour protéger la vie et l'intégrité physique. Comme je l'explique plus haut dans cette section, la *Loi sur les mesures d'urgence* le permet dans une certaine mesure en inversant la séquence de la décision et de la délibération. Alors que la délibération précède normalement la décision, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la décision est prise par le Cabinet, où les délibérations sont généralement beaucoup moins approfondies que dans le processus législatif. En ce sens, la décision vient en premier, et la délibération suit. Cette délibération peut amener la branche législative à infirmer la décision

de l'exécutif. Ainsi, malgré le besoin de rapidité, le contrôle du pouvoir exécutif est finalement préservé.

Enfin, la tension entre les règles et les exceptions se reflète également dans la Loi. Les seuils de définition prévus par la *Loi sur les mesures d'urgence* tentent de délimiter les conditions dans lesquelles les exceptions au cours normal du droit sont justifiables. Cependant, il y a des limites à la possibilité d'anticiper les événements dans une loi. Il n'est pas simple de déterminer si ces seuils ont été atteints et si la Loi doit être invoquée; cela nécessite inévitablement l'exercice d'un jugement, souvent dans le feu de l'action. Les mécanismes de reddition de comptes inhérents à la Loi garantissent que les décideurs agissent en sachant parfaitement que leur décision n'échappera pas à l'examen et au jugement. Cet examen doit être minutieux et le jugement doit être exercé d'une manière ferme, mais juste.

27.3 L'interprétation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Il ne fait aucun doute que la *Loi sur les mesures d'urgence* est exceptionnelle. Elle permet temporairement à l'exécutif de légiférer sans passer par le processus parlementaire habituel. Elle envisage la prise de mesures qui pourraient ne pas être appropriées en temps normal. Elle permet la suspension temporaire de la répartition des pouvoirs prévue dans la Constitution.

La *Loi sur les mesures d'urgence* est également nécessaire. Le gouvernement a la responsabilité fondamentale d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans des situations de crise. La plupart des gouvernements démocratiques modernes, sinon tous, ont promulgué un cadre législatif sur les pouvoirs d'urgence pour garantir que cette responsabilité puisse être remplie.

Je traite de l'histoire de la législation sur les mesures d'urgence au Canada à la section 3.2. Au moment de l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la *Loi sur les mesures de guerre* était considérée, pour reprendre les mots du ministre de la Défense nationale de l'époque, Perrin Beatty, comme « loi archaïque et dangereuse,

contraire au système démocratique canadien²⁸». En partie à cause de l'héritage trouble de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouvernement qui a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence* était très conscient de la nécessité de rédiger une loi qui assure le respect des libertés civiles et de la primauté du droit, tout en étant assez puissante et souple pour faire face à des circonstances urgentes et imprévues.

Bien qu'imparfaite ou dépassée à certains égards, la *Loi sur les mesures d'urgence* est fermement ancrée dans les principes de la primauté du droit, du constitutionnalisme et de la reddition de comptes. Elle repose sur une matrice complexe de conditions, d'exigences, de contrôles, de vérifications et de mécanismes de reddition de comptes conçus pour en empêcher l'abus. La combinaison de limites et de protections dans la *Loi sur les mesures d'urgence* la distingue des lois sur la gestion des urgences des provinces et des territoires au Canada, dont les seuils pour déclarer une urgence sont généralement moins élevés et comportent moins de mécanismes de reddition de comptes, voire aucun²⁹. Cette combinaison distingue aussi la *Loi sur les mesures d'urgence* des lois similaires de pays comparables dans le monde, qui ne comportent généralement pas cette approche robuste et à plusieurs niveaux en matière de contraintes et de supervision³⁰.

La Loi n'envisage pas de légiférer par décret sans restriction. Elle inverse plutôt l'ordre normal de décision et de délibération, de sorte qu'au lieu que l'action législative suive la délibération du Parlement, l'action vient en premier, et la délibération parlementaire suit peu après. Comme Nomi Claire Lazar l'a écrit, la *Loi sur les mesures d'urgence*

n'élimine pas le processus de délibération, de débat et de surveillance
[...] La *Loi sur les mesures d'urgence* a pour effet de reporter ces

²⁸ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10808 (l'hon. Perrin Beatty).

²⁹ Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

³⁰ Voir, par exemple, Kim Lane Scheppele, « North American emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States », (2006), vol. 4, n^o 2, *International Journal of Constitutional Law*, p. 213.

processus de délibération. Même si, en temps normal, les délibérations sur le bien public et sur les lois, les politiques et les mesures les mieux à même de le préserver ont lieu à l'avance, la *Loi* permet, dans certaines circonstances, que des décisions [...] soient prises *sans tarder*, les délibérations et les prises de position devant avoir lieu en cours de route et après coup³¹.

En termes simples, le principe opérationnel qui sous-tend la *Loi sur les mesures d'urgence* est la reconnaissance du fait que, dans une situation d'urgence, il peut être nécessaire que l'exécutif « agisse maintenant et demande la permission plus tard ». L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* est une mesure radicale, mais non dictatoriale.

Lorsque le projet de loi a été présenté, le gouvernement de l'époque a déposé un livre blanc qui examinait les fondements politiques, constitutionnels et juridiques de la loi et qui visait à faciliter la discussion des questions complexes et fondamentales inhérentes à l'élaboration d'une loi sur les mesures d'urgence³². Selon le livre blanc, la catégorie de l'état d'urgence est conçue pour faire face aux « situations d'état d'urgence, y compris celles qui résultent d'activités illégales, du terrorisme ou d'une insurrection³³ », également décrites comme « divers types de situations d'urgence touchant l'ordre public, allant des troubles à l'insurrection appréhendée³⁴ ». Le fil conducteur qui relie ces circonstances est le fait :

qu'elles découlent d'actions délibérées de personnes ou de groupes qui compromettent la vie, la liberté, la sécurité, la protection ou les biens

³¹ Nomi Claire Lazar, *La nécessité dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence*, p. 9-7. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

³² Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*.

³³ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 66.

³⁴ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 25.

des citoyens, la suprématie du droit ou le gouvernement constitutionnel. Et lorsque la gravité et l'étendue de ces troubles sont telles qu'elles menacent la sécurité du Canada en tant que nation, le gouvernement fédéral a la responsabilité, à la fois constitutionnelle et sociale, d'intervenir afin de rétablir un climat de sécurité³⁵.

Je reviens ici sur la tension entre les règles et les exceptions telle qu'elle se manifeste dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans le livre blanc, on affirme que la *Loi sur les mesures d'urgence* vise à fournir au gouvernement les moyens de « faire face à quatre types de situations d'urgence, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux³⁶ ». Il y a une limite à la capacité du Parlement d'anticiper les événements. La détermination de la nécessité et de l'opportunité d'invoquer la Loi exigera ultimement et toujours l'exercice d'un jugement. Les Canadiens peuvent et doivent s'attendre que ce jugement soit exercé de bonne foi, dans l'intérêt supérieur du pays, en conformité avec chacune des conditions préalables prévues dans la loi et dans le respect de la primauté du droit.

27.4 Les seuils législatifs pour déclarer un état d'urgence

En interprétant la Loi, je suis confronté à un défi analogue à celui du Cabinet : interpréter un régime législatif complexe, à plusieurs paliers, promulgué il y a plus de 35 ans dans un contexte social et politique très différent, et pour lequel il n'existe aucun précédent. La détermination de ce qui constitue un état d'urgence est un exercice complexe, qui exige de tisser ensemble plusieurs définitions à multiples volets établies dans deux lois. Je commence par la définition de « crise nationale », un seuil qui doit être atteint avant que l'un des types d'urgence prévus par la Loi puisse être déclaré :

³⁵ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 25.

³⁶ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 59.



<p>3 Pour l'application de la présente loi, une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, auquel il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada et qui, selon le cas :</p> <p>a) met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens et échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces;</p> <p>b) menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du pays.</p>	<p>3 For the purposes of this Act, a <i>national emergency</i> is an urgent and critical situation of a temporary nature that</p> <p>(a) seriously endangers the lives, health or safety of Canadians and is of such proportions or nature as to exceed the capacity or authority of a province to deal with it, or</p> <p>(b) seriously threatens the ability of the Government of Canada to preserve the sovereignty, security and territorial integrity of Canada</p> <p>and that cannot be effectively dealt with under any other law of Canada.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Le gouvernement a confirmé qu'en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence*, la gouverneure générale en conseil s'est appuyée sur l'alinéa a) de cette définition.

La définition d'état d'urgence s'appuie sur la notion d'urgence nationale et la rattache au concept de « menaces envers la sécurité du Canada » :

<p>16 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.</p> <p>[...]</p> <p>état d'urgence Situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une</p>	<p>16 In this Part,</p> <p>...</p> <p>public order emergency means an emergency that arises from threats to the security of Canada and that is so serious as to be a national emergency;</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



<p>gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale.</p> <p>menaces envers la sécurité du Canada S'entend au sens de l'article 2 de la <i>Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité</i>.</p>	<p>threats to the security of Canada has the meaning assigned by section 2 of the <i>Canadian Security Intelligence Service Act</i>.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La définition de « menaces envers la sécurité du Canada », quant à elle, se trouve dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* :

<p>2 Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p> <p>[...]</p> <p>menaces envers la sécurité du Canada Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes :</p> <p>a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;</p> <p>b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;</p>	<p>2 In this Act,</p> <p>...</p> <p>threats to the security of Canada means</p> <p>(a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,</p> <p>(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger;</p> <p>d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.</p> <p>La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).</p>	<p>(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political, religious or ideological objective within Canada or a foreign state, and</p> <p>(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada,</p> <p>but does not include lawful advocacy, protest or dissent, unless carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (a) to (d).</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Le gouvernement du Canada a confirmé qu'en invoquant la *Loi sur les mesures d'urgence*, la gouverneure générale en conseil s'est appuyée sur l'alinéa c) de cette définition.

Les dispositions ci-dessus, prises collectivement, constituent la définition d'un état d'urgence. Le pouvoir légal de déclarer un état d'urgence se trouve à l'article 17 de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

<p>17 (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation, s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire et après avoir procédé aux consultations prévues par l'article 25, faire une déclaration à cet effet.</p>	<p>17 (1) When the Governor in Council believes, on reasonable grounds, that a public order emergency exists and necessitates the taking of special temporary measures for dealing with the emergency, the Governor in Council, after such consultation as is required by section 25, may, by proclamation, so declare.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'article 25 renvoie à l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence :

<p>25 (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le gouverneur en conseil, avant de faire, de proroger ou de modifier une déclaration d'état d'urgence, consulte le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province touchée par l'état d'urgence.</p>	<p>25 (1) Subject to subsections (2) and (3), before the Governor in Council issues, continues or amends a declaration of a public order emergency, the lieutenant governor in council of each province in which the effects of the emergency occur shall be consulted with respect to the proposed action.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

L'article 19 énonce les pouvoirs disponibles en cas d'état d'urgence, dont je parle dans la section suivante.

En résumé, pour déclarer un état d'urgence, le Cabinet devait croire, pour des motifs raisonnables :

- a. qu'il y avait une situation urgente et critique de nature temporaire qui mettait sérieusement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens;
- b. que la situation d'urgence découlait d'activités visant la menace ou l'utilisation de violence grave contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique;
- c. que la situation d'urgence était d'une ampleur ou d'une nature telle qu'elle dépassait la capacité ou l'autorité d'une province à y faire face;
- d. qu'aucune autre loi fédérale ne permettait de faire face adéquatement à la situation de crise;
- e. que la situation de crise nécessitait la prise de mesures temporaires spéciales.

Le gouvernement devait aussi prouver que l'exigence de consulter les provinces prévue à l'article 25 avait été respectée.

27.5 Le critère des « motifs raisonnables de croire »

Le critère des « motifs raisonnables de croire » est bien connu en droit. Les tribunaux ont statué que cette norme

exigeait davantage qu'un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile. La

croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi³⁷.

Le critère des « motifs raisonnables de croire » est parfois exprimé comme « des motifs raisonnables et probables de croire ». Comme la Cour suprême du Canada l'a expliqué, ces expressions sont synonymes : « [l]e “caractère raisonnable” comprend une exigence de probabilité³⁸ ». Cela signifie que la personne qui exerce un pouvoir fondé sur des motifs raisonnables de croire doit croire à la probabilité de l'existence de certains faits ou d'une certaine situation. Toutefois, il n'est pas nécessaire que l'existence des faits ou de la situation soit finalement prouvée selon la prépondérance des probabilités.

Le critère des « motifs raisonnables de croire » comporte une composante subjective et une composante objective. Le décideur doit subjectivement (c.-à-d. personnellement) croire que les conditions sont réunies, et cette croyance doit être justifiable d'un point de vue objectif. L'élément objectif signifie qu'une personne raisonnable « se mettant à la place » du décideur doit pouvoir arriver à la même conclusion que le décideur. Il est possible pour le décideur de se tromper raisonnablement sur l'existence d'un fait ou d'une situation, tout en respectant le critère. Une erreur est raisonnable si, dans la même situation, une personne raisonnable qui aurait observé les mêmes faits aurait commis la même erreur³⁹.

Il est important de souligner que l'élément objectif doit être fondé sur une évaluation de l'ensemble des circonstances connues du décideur au moment de la décision, et non sur ce qui pourrait être su par la suite. Cela va dans les deux sens. D'une part, cela signifie que le décideur ne peut se fonder sur des renseignements obtenus après coup pour étayer le caractère raisonnable de la décision. D'autre part, cela signifie

³⁷ *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, par. 114 [notes internes omises]; voir aussi *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, par. 71 et 72.

³⁸ *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, p. 447.

³⁹ Voir Anne-Marie Boisvert, *La norme des motifs raisonnables de croire en droit criminel canadien*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

que les renseignements inconnus du décideur au moment de la décision ne peuvent servir à miner le caractère raisonnable de la décision, sauf s'il était déraisonnable pour le décideur de ne pas avoir obtenu ces renseignements avant d'agir.

Le contexte dans lequel la *Loi sur les mesures d'urgence* fonctionne est important. Le Cabinet agira invariablement sur la base de renseignements incomplets et dans des circonstances d'urgence. Ces réalités pratiques doivent être prises en compte lors de l'évaluation de la question de savoir si le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire à l'existence d'un état d'urgence.

Une reconnaissance similaire existe en droit pénal, quand les policiers sont tenus d'exercer certains pouvoirs selon le critère des « motifs raisonnables de croire » dans des circonstances dynamiques et volatiles. Dans l'arrêt *R. c. Beaver*, la Cour suprême a débattu de cette dynamique dans le contexte du pouvoir de la police de procéder à une arrestation :

Dans l'évaluation des motifs d'arrestation objectifs, les tribunaux doivent reconnaître que [TRADUCTION] « [s]ouvent, la décision du policier d'effectuer une arrestation doit être prise rapidement dans une situation instable qui évolue vite. La réflexion judiciaire n'est pas un luxe que celui-ci peut s'offrir. Le policier doit prendre sa décision en fonction des renseignements dont il dispose, lesquels sont souvent loin d'être exacts ou complets ». Les tribunaux doivent également se rappeler que [TRADUCTION] « [d]éterminer s'il existe des motifs suffisants pour justifier un exercice des pouvoirs policiers ne constitue pas "un exercice scientifique ou métaphysique", mais plutôt un exercice qui commande l'application "[du] bon sens, [de] la flexibilité et [de] l'expérience pratique quotidienne"⁴⁰ ».

⁴⁰ *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, par. 72, point 5 [citations internes omises].

Pourvu que le fondement factuel requis existe, le critère des « motifs raisonnables de croire » intègre le concept de la marge d'appréciation. Des esprits raisonnables peuvent diverger sur une même question, et une décision n'est pas erronée ou déraisonnable parce qu'un résultat jugé probable ne se concrétise pas. La marge d'appréciation inhérente au critère est importante, surtout lorsque la décision est prise par les plus hauts paliers de l'exécutif, dans un contexte d'urgence, et qu'elle exige l'exercice du jugement.

J'insiste cependant sur le fait que la décision doit néanmoins faire l'objet d'un examen minutieux. Le critère des « motifs raisonnables de croire » a été inséré explicitement pour garantir que les décisions prises en vertu de la Loi seraient susceptibles de révision⁴¹. Bien que le critère soit souple, la marge d'appréciation qu'il accorde au Cabinet n'est pas illimitée. De plus, compte tenu des conséquences que le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* peut avoir à la fois sur les droits garantis par la *Charte* et sur le partage constitutionnel des pouvoirs avec les provinces, le contrôle des décisions prises par le Cabinet doit être concret. Toutes les conditions préalables à la déclaration doivent être remplies. La Loi n'est pas un outil de commodité; c'est un outil de dernier recours.

27.6 Les considérations économiques

Une question d'interprétation s'est posée au cours de l'enquête, soit de savoir si des préoccupations économiques pouvaient être pertinentes à l'existence d'une crise nationale en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cette dernière ne saisit pas et n'était pas destinée à saisir les crises purement économiques⁴².

Cela ne signifie pas que lorsqu'un trouble de l'ordre public entraîne une perturbation de l'économie d'une ampleur telle qu'elle met gravement en danger la vie, la santé

⁴¹ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 12 (25 avril 1988), p. 14765 et 14766 (Bud Bradley).

⁴² Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 26.

et la sécurité des Canadiens, ses effets ne sont pas pertinents ou le Cabinet est tenu d'en faire abstraction. Dans la mesure où un trouble de l'ordre public cause une perturbation économique suffisamment importante pour mettre en danger la vie, la santé et la sécurité des Canadiens, le Cabinet peut tenir compte de ces conséquences lorsqu'il détermine si la situation constitue une crise nationale.

28. L'évaluation de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*

Lorsque le GII et le Cabinet ont délibéré sur la pertinence d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, ils ont dû soupeser une quantité importante de renseignements dont la plupart ont été exposés dans le présent rapport. J'analyse ci-dessous ce que je crois avoir été l'information la plus saillante concernant chacune des conditions prescrites par la Loi. Ce faisant, je ne tiens compte que des renseignements connus du Cabinet et du premier ministre au moment où la décision a été prise. Je souligne que cette analyse n'est pas exhaustive, en ce sens qu'elle ne reflète pas tous les renseignements dont disposait le Cabinet et que les renseignements énumérés sous une condition peuvent dans certains cas avoir aussi une incidence sur une autre.

28.1 Les motifs subjectifs

Les parties n'ont guère laissé entendre que l'exigence subjective n'avait pas été satisfaite, c'est-à-dire que le Cabinet ne croyait pas sincèrement que les exigences législatives pour déclarer un état d'urgence avaient été satisfaites. Ceci est conforme à mon évaluation des témoignages que m'ont donnés différents fonctionnaires et ministres qui ont joué un rôle déterminant dans la décision d'invoquer la Loi. Le gouvernement fédéral a entrepris une analyse approfondie et structurée et, en appliquant les dispositions législatives comme ils les comprenaient, le Cabinet et le premier ministre ont estimé que le seuil pour déclarer un état d'urgence était atteint.

On a laissé entendre qu'en l'absence de divulgation de l'avis juridique que le Cabinet a reçu, lequel est protégé par le secret professionnel de l'avocat, il est impossible de savoir si sa décision était conforme à cet avis. Je ne retiens pas cet argument. De nombreux témoins, notamment le premier ministre, la greffière du Conseil privé et le ministre de la Justice (qui était chargé de fournir l'avis juridique au Cabinet) ont témoigné qu'ils croyaient que les seuils prescrits pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* étaient atteints. Chacun d'eux a expliqué ce qu'ils croyaient être ces seuils. Je n'ai pas besoin de voir l'avis juridique lui-même pour accepter la preuve qu'ils croyaient que leur conclusion était justifiée en droit.

Cependant, je souligne qu'il aurait été préférable que le fondement juridique de la décision du Cabinet soit articulé à un stade plus précoce du travail de la Commission, un point sur lequel je reviens dans mes recommandations.

Je n'ai aucune hésitation à accepter que le Cabinet avait la conviction subjective qu'il était confronté à un état d'urgence. L'élément plus substantiel que je dois évaluer est la question objective, à savoir si la croyance du Cabinet en l'existence d'un état d'urgence était objectivement raisonnable. Je vais maintenant me pencher sur cet élément, que j'évaluerai en fonction de chacun des seuils prévus par la Loi.

28.2 Un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence et de nature temporaire, qui met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens

D'après mon évaluation de la situation selon la compréhension que le Cabinet en avait, je suis convaincu qu'il existait un fondement factuel convaincant et crédible qui étayait objectivement une croyance raisonnable que la vie, la santé et la sécurité des Canadiens étaient gravement en danger.

Le Cabinet disposait de quatre éléments principaux pour conclure que ce critère était rempli : les dangers pour la vie, la santé et la sécurité des résidents et des autres spectateurs innocents à Ottawa ainsi que dans d'autres régions touchées par

les manifestations; le risque de blessures graves et de violence au sein même des manifestations; les répercussions à court et à long terme des blocages frontaliers; et le risque de conflit découlant des contre-manifestations.

Les répercussions de l'occupation pour les résidents d'Ottawa ont été frappantes. Nombre d'entre eux ont subi des effets négatifs sur leur santé physique et psychologique et étaient légitimement inquiets pour leur sécurité personnelle. L'obstruction de rues entravait l'accès aux services publics et d'urgence essentiels. De nombreux cas de harcèlement, d'intimidation et d'hostilité ont été signalés, auxquels les forces de l'ordre ont souvent été incapables de répondre. Le fait même que les forces de l'ordre étaient débordées et incapables de faire respecter les lois fondamentales créait un risque pour la sécurité. Les risques d'incendie causés par les feux à ciel ouvert, les tas de bois, les réservoirs de propane et les bidons de carburant étaient constants. Les résidents ont enduré une exposition prolongée aux émanations de diesel et au bruit excessif des klaxons à air comprimé et des klaxons de train. Nombre de ces répercussions ont eu un effet particulièrement marqué sur les personnes vulnérables, notamment celles qui dépendent de soins à domicile ou de la livraison de biens et de services.

Les passants qui se sont retrouvés au cœur d'autres manifestations à travers le pays ont eux aussi été exposés à des dangers. Par exemple, des résidents de Coutts semblent ne pas avoir pu se rendre à Milk River pour accéder à des services essentiels comme des services médicaux et des épiceries. D'autres ont subi des effets négatifs sur leur santé psychologique.

Il y avait aussi des inquiétudes raisonnables concernant les blessures graves et la violence découlant des manifestations elles-mêmes. À plusieurs reprises, des policiers qui tentaient de faire respecter la loi ont été entourés par des manifestants. Des conducteurs de dépanneuse qui tentaient de les aider ont été physiquement menacés. La police a signalé que le ton des manifestations devenait de plus en plus hostile, tout comme certains manifestants. En raison de l'enracinement des manifestants, il

était plus probable qu'une certaine forme d'intervention policière s'impose et le grand nombre de manifestants concernés augmentait le risque de confrontations violentes dans un tel cas. Des enfants étaient présents sur de nombreux lieux de manifestation, ce qui les mettait en danger, et certains témoins ont laissé entendre qu'ils étaient utilisés comme des boucliers humains pour empêcher les policiers de prendre des mesures d'application de la loi. Le risque de blessures était particulièrement élevé après la découverte d'une importante cache d'armes à Coutts. La présence récente d'armes sur le lieu d'une manifestation ainsi que les provocations incendiaires exprimées par des partisans de la manifestation ont accru les inquiétudes quant à la possibilité que des personnes mal intentionnées comme celles qui ont été découvertes à Coutts soient présentes dans d'autres manifestations, ou s'y joignent.

Il y avait également un risque de violence découlant des contre-manifestations. La frustration augmentait chez les personnes et les communautés touchées par les manifestations en cours. Il y a eu de nombreux signalements de confrontation entre des manifestants et d'autres personnes. Certains intervenants, comme des dirigeants syndicaux de Windsor s'exprimant sur le blocage, ont laissé entendre qu'ils allaient prendre les choses en main.

Les blocages aux frontières ont eu des répercussions immédiates et potentiellement durables sur la vie, la santé et la sécurité des Canadiens. Ces blocages ont instantanément perturbé la vie et le gagne-pain de milliers de Canadiens. Ils ont interféré avec des chaînes d'approvisionnement critiques et risquaient de provoquer des pénuries de fournitures médicales essentielles et de nourriture. On craignait qu'ils ne s'étendent à d'autres infrastructures essentielles comme les chemins de fer et les ports, ce qui aurait eu de graves conséquences. Survenant à un moment où l'économie était déjà particulièrement vulnérable, les blocages risquaient de compromettre les relations commerciales du Canada, mettant ainsi en péril le gagne-pain de Canadiens, avec des conséquences inconnues.

Comme je l'ai expliqué plus haut dans cette section, je reconnais que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était pas destinée à s'appliquer aux « crises économiques ». En soi, les coûts financiers et les impacts commerciaux ne sont pas suffisants et je ne les ai pas pris en compte comme tels. Cependant, les conséquences sur la santé humaine et la sécurité publique qui peuvent découler d'une perturbation grave, soudaine, prolongée et délibérée de la sécurité économique et de la capacité de gagner sa vie sont pertinentes. On ne peut fermer les yeux sur l'impact humain lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence « d'un concours de circonstances critiques à caractère d'urgence [...] [qui] met gravement en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ».

Je reconnais aussi que des faits donnent à penser que la situation pouvait être moins préoccupante. Certains lieux et certaines situations, par exemple, à Coutts et au pont Ambassador, étaient en voie d'être maîtrisés. Il restait toutefois une grande incertitude concernant la possibilité de maintenir ce contrôle. Comme la commissaire Lucki de la GRC l'a signalé au Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO) au sujet du blocage du pont Ambassador, [TRADUCTION] « il suffirait de quelques véhicules pour le fermer à nouveau⁴³ ».

De plus, les manifestations étaient un mouvement continu, roulant et mobile. Lorsqu'une manifestation se terminait, une autre ne tardait pas à apparaître. Je souligne que le Cabinet recevait des rapports sur des blocages potentiels de passages ferroviaires et de ports. Bien que ces situations ne se soient pas concrétisées, l'inquiétude du gouvernement à leur sujet était raisonnable.

Je reconnais qu'il n'y a pas eu de rapports faisant état d'une violence grave et généralisée sur les lieux de manifestation et que les équipes de liaison policière (ELP) ont été en mesure, à certaines occasions, de négocier avec les manifestants afin d'atténuer les préjudices, par exemple, en ouvrant des voies de circulation pour les services essentiels et, dans certains cas, pour le trafic transfrontalier. Ce

⁴³ Compte rendu du CSMCO, 13 février 2022, SSM.CAN.00000096, p. 1.

sont des facteurs importants à prendre en considération, mais ils ne rendent pas déraisonnable la conclusion du Cabinet selon laquelle la sécurité des Canadiens était menacée. Objectivement parlant, il y avait des motifs importants d'entretenir cette préoccupation.

28.3 Des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige qu'il y ait une menace envers la sécurité du Canada, c'est-à-dire un risque réel de violence grave contre des personnes ou des biens, et que la violence vise à atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique. Les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de dissidence sont exclues de cette définition, à moins qu'elles ne soient menées conjointement avec une activité qui pose une menace.

Cette exigence s'est révélée la plus controversée des exigences législatives en l'espèce et a beaucoup retenu l'attention au cours de l'enquête.

Le droit pénal canadien aide à éclairer le sens donné à l'expression « violence grave » contre des personnes. L'expression « infraction grave avec violence » a été interprétée, bien que dans un contexte législatif différent, comme une infraction par laquelle quelqu'un cause ou tente de causer des « blessures graves ». À son tour, « blessures graves » s'entend de « toute blessure physique ou psychologique qui nuit d'une manière importante à l'intégrité, à la santé ou au bien-être physique ou psychologique du plaignant⁴⁴ ».

⁴⁴ *R. c. C.D.*; *R. c. C.D.K.*, [2005] 3 R.C.S. 668, par. 20; *R. c. McCraw*, [1991] 3 R.C.S. 72, p. 81.

À mon avis, il est raisonnable d'interpréter la « violence grave » contre des personnes dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* comme de la violence causant, ou visant à causer, une atteinte substantielle à l'intégrité physique ou psychologique, à la santé ou au bien-être d'une personne.

Les menaces ou le recours à la violence grave contre des biens peuvent aussi constituer des menaces envers la sécurité du Canada.

En évaluant l'exigence relative à la menace, il est important de ne pas perdre de vue l'élément du « but ». Seules les menaces de violence grave qui peuvent raisonnablement être considérées comme ayant pour but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique sont pertinentes.

Le Cabinet disposait de renseignements faisant état d'une menace de violence grave dans un but politique ou idéologique. Des extrémistes motivés par une idéologie, dont plusieurs avaient été désignés par le SCRS comme des sujets d'enquête, étaient présents aux manifestations et les encourageaient. Des opposants aux mesures de santé publique ont proféré de nombreuses menaces contre des responsables publics. Parmi les cibles figuraient le premier ministre Trudeau et plusieurs ministres du Cabinet, le premier ministre de l'Ontario, les maires d'Ottawa, de Windsor et de Coutts, plusieurs conseillers municipaux d'Ottawa et le chef du Service de police d'Ottawa. Certains élus et fonctionnaires fédéraux avaient été avisés de ne pas se rendre au centre-ville d'Ottawa pour leur propre sécurité. Le SCRS et le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) ont rapporté à multiples reprises que même si aucun complot concret n'avait été détecté, les manifestations offraient aux partisans de l'EVCI l'occasion de se livrer à des activités posant une menace. Le SCRS et le CIET ont également averti qu'un loup solitaire, inspiré par des éléments d'EVCI présents lors des manifestations, pourrait attenter à des cibles vulnérables comme des groupes d'opposition ou des membres du public, et que les loups solitaires sont très difficiles à détecter et à prévoir.

La rhétorique des manifestations a aussi commencé à envisager de plus en plus le recours à la violence dans le désir d'obtenir un changement de politique sur les mesures de santé publique. Des messages en ligne de manifestants d'Ottawa, de Coutts et d'ailleurs laissaient entendre que les manifestants avaient l'intention de remplir leur mission ou de mourir pour la cause. D'autres messages indiquaient que toute action de la police ou du gouvernement serait interprétée comme un « appel aux armes ». La CSNR Thomas et la GRC ont signalé que les manifestants à Ottawa devenaient de plus en plus hostiles et agressifs, laissant entendre que la violence pourrait éclater en raison de la frustration suscitée par le refus du gouvernement d'accéder à leurs demandes. Selon le chef adjoint Bell du SPO, après des semaines d'occupation des rues du centre-ville d'Ottawa, l'humeur des participants était déjà volatile et la situation ne faisait que s'envenimer.

[TRADUCTION]

C'était la fin de semaine du 11, 12 et 13 février. Je me souviens que cette fin de semaine-là, j'étais extrêmement préoccupé pour la sécurité de nos membres et de notre communauté en raison de la volatilité et de l'escalade de la violence dans les confrontations directes avec nos membres qui tentaient de gérer le secteur ou d'y faire respecter la loi. C'était inquiétant. La situation à ce moment-là devenait exceptionnellement plus volatile et on pouvait la voir s'intensifier presque d'heure en heure⁴⁵.

Je rappelle que le livre blanc indiquait explicitement que le concept d'état d'urgence était destiné à couvrir les situations de « troubles » et d'« activités illégales » lorsqu'elles étaient liées à des menaces de violence grave à motivation politique.

Tout au long des manifestations, différentes menaces ont aussi été proférées contre le système de gouvernement canadien lui-même. La plus notoire est peut-être le

⁴⁵ Témoignage de Steve Bell, transcription, 24 octobre 2022, p. 128.

« protocole d'entente » préparé par Canada Unity, qui proposait que la gouverneure générale et le Sénat forcent la démission du gouvernement démocratiquement élu du Canada. Il y en a eu d'autres, notamment les messages de Patrick King sur les médias sociaux qui comprenaient des déclarations telles que [TRADUCTION] « NOUS SERONS LE NOUVEAU GOUVERNEMENT. Nous allons simplement prendre le pouvoir et l'exercer ensemble⁴⁶ ». De telles préoccupations ont acquis une gravité supplémentaire avec la découverte d'une importante cache d'armes et de munitions amassées par des manifestants aux opinions prétendument antigouvernementales et extrémistes à Coutts.

Ces menaces doivent être interprétées dans le contexte plus large de la rhétorique en ligne qui est devenue de plus en plus violente au cours de la pandémie. On y faisait notamment référence à l'assassinat, à la tenue de « procès de Nuremberg 2.0 » et à l'arrestation par des civils de personnes perçues comme jouant un rôle dans les règles de santé publique. Il faut aussi évaluer ces préoccupations dans le contexte où les forces de l'ordre ont reconnu que leur capacité à identifier les contrevenants potentiels était limitée et qu'une part importante de la rhétorique violente à caractère idéologique qui se produisait en ligne n'était probablement pas détectée ni signalée.

À mon avis, des renseignements crédibles et convaincants permettaient de croire raisonnablement que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » était respectée.

Bien sûr, je reconnais que le SCRS n'a pas jugé que les manifestations constituaient une menace envers la sécurité du Canada, conformément au mandat que lui confère la *Loi sur le SCRS*. Des parties ont laissé entendre que, pour cette raison, la conclusion selon laquelle il y avait une telle menace était déraisonnable. Je n'accepte pas cet argument.

⁴⁶ OPS Daily Intelligence Advisory Convoy 2022, OPS00010125, p. 1.

Pour préciser, je conviens que puisque la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* est incorporée par renvoi de la *Loi sur le SCRS*, la définition est la même dans les deux lois. L'incorporation par renvoi fait en sorte qu'on considère le libellé qui est intégré comme une partie du texte législatif⁴⁷.

Cela dit, la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les mesures d'urgence* sont des régimes différents qui fonctionnent indépendamment l'un de l'autre. Elles servent des objectifs différents, font intervenir des acteurs différents et mettent en jeu des considérations différentes. Bien que la contribution du SCRS ait été, bien sûr, une considération importante pour le Cabinet, elle n'était pas déterminante et ne devait pas l'être.

Autrement dit, ce n'est pas la définition elle-même qui est différente, mais plutôt le fait que deux décideurs différents, chacun interprétant les mêmes mots dans le contexte de lois différentes, peuvent raisonnablement parvenir à des conclusions différentes à savoir si le seuil est atteint.

Je reconnais qu'en expliquant pourquoi il a conseillé au premier ministre de déclarer un état d'urgence même si le SCRS n'avait pas détecté de menace envers la sécurité du Canada, le directeur du SCRS, M. Vigneault, a affirmé à tort que la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » avait un sens « plus large » dans la *Loi sur les mesures d'urgence* que dans la *Loi sur le SCRS*. Le ministre Blair et la CSNR Thomas ont formulé des remarques semblables. Je souligne que ces témoins ne sont pas avocats et je prends en compte leur témoignage sur ce sujet en gardant ce fait à l'esprit.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada, David Lametti, a expliqué le point plus clairement :

⁴⁷*B.C.G.E.U. v. British Columbia (Minister of Health Services)*, 2007 BCCA 379, par. 34 et 35.

[TRADUCTION]

Il y a une définition incorporée par renvoi. Elle a été déplacée dans la *Loi sur les mesures d'urgence* et le pouvoir décisionnel demeure entre les mains du Cabinet.

Il y a aussi un changement d'objectif. Ce que le SCRS fait, c'est déterminer si un seuil est atteint aux fins d'enquêtes plus poussées, généralement secrètes, selon les protocoles du SCRS, avec des mandats, et ainsi de suite, ils sont tous – vous avez déjà entendu le témoignage du directeur du SCRS ainsi que celui de M^{me} Tessier, au sujet des règles concrètes que le SCRS applique pour procéder à son analyse en vertu de l'article².

Ces règles ne sont pas incorporées ici parce que le décideur est différent, et les contributions peuvent être beaucoup plus larges lorsque vous êtes membres du Cabinet, lorsque vous prenez une décision en tant que gouverneur en conseil. D'autres éléments peuvent entrer en ligne de compte dans l'établissement de cette norme définitionnelle que le SCRS n'utiliserait pas normalement. Par conséquent, il est très, très important de souligner que, bien que ce soit la même norme qui revêt la même importance, l'interprétation de cette norme est faite selon un ensemble de critères plus larges par un ensemble de personnes très différentes avec un objectif différent à l'esprit, et cet objectif est dicté par la *Loi sur les mesures d'urgence* et non par la *Loi sur le SCRS*⁴⁸.

Le premier ministre a confirmé que cela était conforme ce qu'il comprenait aussi.

⁴⁸ Témoignage de David Lametti, transcription, 23 novembre 2022, p. 81.

[TRADUCTION]

Il y a eu un peu de va-et-vient au sein de cette Commission pour savoir si ces mots sont différents ou peuvent être lus différemment, ou plus larges lorsqu'ils sont utilisés dans un état d'urgence par rapport à leur utilisation dans le SCRS. Ce ne sont pas les mots qui sont différents. Les mots sont exactement les mêmes dans les deux cas. La question est de savoir qui fait l'interprétation, quelles contributions sont considérées et quel en est le but⁴⁹.

Je reconnais également que la définition de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS* comprend des concepts généraux et ouverts, comme « menace » et « grave », qui laissent la possibilité que des personnes raisonnables ne soient pas d'accord. Comme l'a écrit Craig Forcese, professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, au sujet des quatre catégories de menace décrites à l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, [TRADUCTION] « chacune de ces catégories de menace envers la sécurité nationale est large et vague, et donc susceptible d'être définie de façon très large⁵⁰ ». Bien que je ne suggère pas qu'une définition très large soit appropriée, je conviens que les définitions sont larges et ouvertes.

Je souligne également que tant le directeur Vigneault que la sous-directrice des opérations du SCRS, Michelle Tessier, ont candidement reconnu que la détermination de l'existence d'une menace envers la sécurité du Canada n'est « pas une science exacte ». Le directeur Vigneault a ajouté que [TRADUCTION] « dans le cas de cet événement et d'autres événements de ce genre que nous avons vus aux États-Unis, [...] dans d'autres démocraties, la situation peut évoluer très rapidement⁵¹ ». Après avoir entendu les témoins du SCRS et examiné les documents, j'ai l'impression que le SCRS était extrêmement hésitant, à juste titre, à invoquer son mandat d'enquête

⁴⁹ Témoignage du premier ministre J. Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 50.

⁵⁰ Craig Forcese, « Through a Looking Glass Darkly: The Role and Review of 'National Security' Concepts in Canadian Law », (2006) 43:4 *Alberta Law Review* 963, p. 969.

⁵¹ Témoignage de David Vigneault, transcription, 21 novembre 2022, p. 42.

en ce qui concerne les manifestations liées au Convoi de la liberté, au-delà des sujets d'enquête existants. Selon la structure actuelle de la *Loi sur les mesures d'urgence*, cela peut aboutir précisément à la situation qui semble s'être produite ici : un trouble de l'ordre public découlant d'une menace envers la sécurité du Canada qui n'a pas été identifiée comme telle par le SCRS.

Je souligne ici la situation à Coutts, en Alberta, qui était une illustration concrète du risque que le Cabinet avait décrit : une manifestation très perturbatrice, mais essentiellement pacifique, qui comprenait un petit groupe d'acteurs qui avaient prétendument l'intention de commettre des actes de violence grave dans un but politique. Le fait que cette situation ait été découverte et interrompue est tout à l'honneur des forces de l'ordre. Néanmoins, il s'agissait manifestement d'une situation qui pouvait raisonnablement être considérée comme répondant à la définition de l'alinéa 2c) de la *Loi sur le SCRS*, mais que le SCRS n'avait pas identifiée comme telle. De la même façon, le Cabinet pouvait raisonnablement estimer que le risque que des groupes similaires d'acteurs violents ayant des motivations à caractère politique ou idéologique soient présents à d'autres manifestations répondait à la définition de l'alinéa 2c), même si le SCRS ne les avait pas identifiés.

Bien qu'aucun lien définitif n'ait été trouvé, il était légitime de craindre que des individus ou des groupes semblables, ayant des intentions violentes, soient présents à Ottawa ou à d'autres manifestations. Les organismes d'application de la loi et de renseignement considèrent le groupe Diagonon comme une organisation extrémiste assimilée à une milice. La découverte de l'insigne de Diagonon parmi le matériel saisi à Coutts, conjuguée à la présence à Ottawa du chef de Diagonon, Jeremy Mackenzie, a accentué cette préoccupation.

Je reconnais que certains renseignements présentés au Cabinet à l'époque, comme la suggestion qu'un vol d'armes à feu à Peterborough (Ontario) puisse être lié aux manifestations, se sont révélés non fondés par la suite. Toutefois, d'après la preuve

dont je dispose, la plupart des renseignements sur lesquels le Cabinet s'appuyait ont été confirmés.

Il importe également de reconnaître que toutes les menaces de violence grave que j'ai énumérées ne peuvent être liées à la fois à des objectifs politiques ou idéologiques précis et à des manifestants connus. Cependant, dans certains cas, le lien entre la violence grave et les objectifs politiques ou idéologiques est clair, comme dans le cas de menaces d'assassinat de responsables publics en raison des politiques de santé publique du gouvernement. Dans d'autres cas encore, par exemple la conspiration présumée mise au jour à Coutts, non seulement ce lien entre la violence grave et la violence à caractère politique ou idéologique est établi, mais elle peut également être rattachée à un manifestant précis. Lorsque la preuve est considérée dans son ensemble, l'inférence reliant les manifestations aux menaces de violence grave et à l'atteinte de buts politiques ou idéologiques est facile et raisonnable.

J'insiste ici sur le fait que cela ne doit en aucun cas être interprété comme signifiant que toute manifestation pacifique et licite visant à obtenir un changement de politique gouvernementale constitue de quelque façon que ce soit une menace envers la sécurité du Canada. Au contraire, il s'agit d'un élément fondamental et précieux d'une démocratie saine. En effet, le droit de manifester contribue à assurer la sécurité du Canada, mais la situation que le Canada a connue en février 2022 n'était pas une manifestation pacifique et licite. Bon nombre des manifestants avaient peut-être cette intention, mais la situation a échappé à leur contrôle. Comme la CSNR Thomas l'a dit, à un moment donné, la manifestation pacifique et licite s'est « métastasée en autre chose⁵² ».

Pour revenir une fois de plus aux principes théoriques qui sous-tendent les pouvoirs d'exception, le seuil d'invocation est le moment où l'ordre s'effondre et la liberté ne peut être assurée ou est gravement menacée. À mon avis, ce seuil a été atteint en l'espèce.

⁵² Témoignage de Jody Thomas, transcription, 17 novembre 2022, p. 224 et 225.

Je ne tire pas cette conclusion à la légère, car je ne considère pas que le fondement factuel qui la sous-tend est écrasant et je reconnais que les arguments contraires sont très solides. Il se peut fort bien qu'on ait pu éviter une violence grave même sans la déclaration d'une urgence. La possibilité qu'elle ait pu être évitée ne rend pas pour autant la décision erronée. La conviction du Cabinet reposait sur un fondement objectif, sur des renseignements convaincants et crédibles. C'est ce qui était requis. Le critère des motifs raisonnables de croire n'exige pas la certitude.

28.4 Une situation de crise dont la proportion ou la nature est telle qu'elle échappe à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces

Pour constituer une crise nationale en vertu de l'alinéa 3a), la situation doit être telle qu'une province n'a pas la capacité (c.-à-d. la capacité en pratique) ou l'autorité (c.-à-d. le pouvoir) d'y faire face. Une situation de crise pourrait échapper à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention d'une province si :

- a. elle est telle qu'aucune province ne serait en mesure de la résoudre dans son ensemble, car elle dépasse les frontières provinciales;
- b. elle dépasse la capacité ou l'autorité d'au moins une province, de sorte que les provinces, collectivement, sont incapables de résoudre la situation.

J'estime que cette exigence est remplie. Il s'agissait d'une série d'événements d'envergure nationale, mobiles et en constante évolution. De nombreuses provinces étaient touchées et les groupes de manifestants étaient nombreux et géographiquement dispersés. La manifestation d'Ottawa a attiré des manifestants et des convois de partout au pays. Par définition, les convois étaient mobiles.

Il est vrai que les manifestations étaient avant tout du ressort de la police et qu'en ce sens, elles relevaient de la compétence des provinces. Bien que certaines provinces

aient exprimé le point de vue qu'elles pouvaient gérer la situation dans leur propre province, ce n'était pas une certitude et ce n'était évidemment pas le cas à l'échelle nationale. Je souligne également que certaines provinces touchées avaient fait part de leur incapacité à gérer la situation. Les manifestations en Ontario ont nécessité le recours à des ressources de la GRC de partout au pays. L'Alberta avait demandé l'aide du gouvernement fédéral pour faire respecter la loi, ce que la GRC a pu faire en faisant appel à des ressources de la Colombie-Britannique. Le 11 février, la première ministre du Manitoba a demandé une [TRADUCTION] « intervention fédérale immédiate et concrète concernant le blocage qui se déroule au poste frontalier canado-américain à Emerson, lequel fait partie d'une série d'activités de protestation dommageables qui se déroulent actuellement aux postes frontaliers internationaux à travers le pays⁵³ ». En outre, il était raisonnable de s'attendre que si les manifestations continuaient à s'étendre comme prévu, en l'absence d'une intervention fédérale, les ressources provinciales seraient insuffisantes, comme elles s'étaient révélées l'être en Ontario et en Alberta.

Entre leur début et la date à laquelle l'état d'urgence a été déclaré, les manifestations se sont transformées en un mouvement qui ne pouvait pas être contrôlé de façon localisée et fragmentaire. Il s'agissait d'une situation nationale, nécessitant des mesures nationales, comme l'interruption du financement des manifestations, ce qu'aucune province n'avait le pouvoir de faire.

28.5 Était-il possible de faire face adéquatement à la situation de crise sous le régime des lois du Canada et fallait-il prendre des mesures temporaires spéciales?

Pour qu'une situation constitue une situation de crise nationale, il doit s'agir d'une situation à laquelle il n'est pas possible de faire face sous le régime des lois du Canada. Cela soulève la question suivante : qu'entend-on par « le régime des lois du

⁵³ Lettre de la première ministre Heather Stefanson au premier ministre Trudeau, 11 février 2022, SSM.NSC.CAN.00001176.

Canada»? La Cour suprême a statué que l'expression « lois du Canada » à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* désigne la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*⁵⁴. Autrement dit, elle exclut les lois des provinces. Tant les lois fédérales que provinciales font la distinction entre le libellé « loi du Canada » et « loi du Canada ou d'une province⁵⁵ ».

L'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence* confirme cette interprétation. L'alinéa 3a) prévoit qu'une situation de crise nationale doit « échappe[r] à la capacité ou aux pouvoirs d'intervention des provinces ». Il serait redondant que l'article 3 exige également que la situation soit telle qu'il est impossible d'y faire face adéquatement sous le régime des lois des provinces. Au contraire, une fois que le Cabinet a établi qu'une situation dépasse les compétences des provinces, il doit alors se demander si cette situation peut être traitée adéquatement sous le régime d'une autre loi fédérale ou de la *common law* avant de conclure à l'existence d'une « situation de crise nationale » en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'adverbe « adéquatement » est important. Dans certaines situations, d'autres lois fédérales pourraient techniquement s'appliquer à une situation, sans toujours être adéquates. Des considérations pratiques doivent être prises en compte, comme le fait de savoir si des ressources sont disponibles pour exercer les pouvoirs existants, s'ils seraient efficaces pour résoudre la situation en temps opportun, et s'ils permettraient de faire face à la situation en toute sécurité.

En l'espèce, la preuve montre que le gouvernement fédéral s'est trouvé gravement touché par les manifestations en ce qui concerne le fonctionnement de ses points d'entrée et les immeubles essentiels à Ottawa ainsi que dans des domaines de responsabilité tels que l'économie et le commerce. En matière de compétence,

⁵⁴ *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322.

⁵⁵ Voir, par exemple, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, al. 8(2)e); *Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre*, L.C. 2006, ch. 13, art. 88. Voir aussi des exemples de lois provinciales, *Loi sur les sociétés par actions*, LTN-O (Nu) 1996, ch. 19, art. 264; *Income Tax Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 215, art. 68.1.

cependant, il n'était pas en mesure de mettre un terme aux manifestations ou de contribuer de manière significative aux efforts de la police pour y parvenir, si ce n'est en fournissant l'aide de la GRC, déjà débordée. Comme je l'explique plus tôt dans cette section et à la section 17.6, le gouvernement fédéral a effectué un travail considérable pour trouver des solutions qui pouvaient être mises en œuvre par l'exercice des pouvoirs existants, mais il en est venu à conclure qu'aucune mesure, prise séparément ou collectivement, ne constituait une solution viable à la situation.

Il existait toujours des lois, notamment le *Code criminel* qui, si elles étaient utilisées efficacement, auraient permis de maîtriser les manifestations, mais il était évident que les forces de l'ordre entretenaient de sérieuses craintes en ce qui concerne l'exercice de ces pouvoirs, notamment sur la question de savoir si la prise de mesures coercitives entraînerait des risques inacceptables pour la sécurité des policiers, des manifestants et des passants. Il s'agit d'un exemple de loi disponible légalement, mais inefficace en raison des réalités pratiques de la situation.

Enfin, même si l'option de déployer les Forces armées canadienne existait toujours, je souscris à l'opinion du gouvernement fédéral selon laquelle cette solution n'était pas judicieuse dans ces circonstances. En disant cela, je reconnais que lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été adoptée, l'utilisation de l'armée contre des civils pour réprimer des manifestations était considérée non seulement comme une option viable, mais préférable à l'utilisation de pouvoirs d'urgence. Le livre blanc propose que [TRADUCTION] «les crises moins graves découlant de l'effondrement de l'ordre public continueraient d'être traitées en vertu du *Code criminel* ou de la partie XI de la *Loi sur la défense nationale* (qui couvre l'aide au pouvoir civil [...])⁵⁶». Beaucoup de choses ont changé depuis lors.

La question de savoir si la crise nécessitait des mesures temporaires spéciales est en fait une conséquence du point précédent. Le travail effectué pour trouver des

⁵⁶ Canada, Emergency Preparedness Canada, *Bill C-77: An Act to Provide for Safety and Security in Emergencies – Working Paper*, p. 58.

solutions s'inscrivant dans le cadre législatif en vigueur a permis de cerner les lacunes en matière d'autorité qui nécessiteraient la prise de mesures temporaires spéciales. Comme je l'explique plus loin dans ce sommaire, seules les mesures nécessaires pour faire face à l'état d'urgence pouvaient être prises.

28.6 La consultation des provinces

Le gouvernement fédéral a fait valoir qu'en convoquant la réunion des premiers ministres du 14 février 2022, il a respecté son obligation de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence. Le gouvernement fédéral avait raison de reconnaître qu'il s'agissait de la seule « consultation » qui a eu lieu et que les « échanges » antérieurs que je passe en revue à la section 17.3 n'auraient pas, à eux seuls, remplis cette exigence. La réunion des premiers ministres a été le seul moment où l'on a demandé aux premiers ministres de donner leurs avis sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le gouvernement fédéral n'a mené ce genre de consultation qu'une seule fois auparavant. C'était en 2020, lorsqu'il a envisagé de déclarer une urgence en réaction à la pandémie de COVID-19. Les provinces citent cette consultation comme un exemple de processus approprié. Par rapport à ce processus, les représentants de plusieurs provinces ont laissé entendre que la réunion des premiers ministres a été un exercice superficiel qui ne respectait pas l'exigence de consultation prévue par la loi.

Malgré l'exemple de l'année 2020, il n'y a effectivement aucun « guide » indiquant aux responsables fédéraux comment mener une consultation efficace et utile en vertu de l'article 25.

Lorsqu'il a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement a reconnu que les mesures prises en vertu d'une déclaration d'état d'urgence pouvaient empiéter

sur les domaines de compétence provinciale⁵⁷. L'obligation du gouvernement fédéral de mener des consultations était une réponse à cet aspect exceptionnel de la Loi.

Le livre blanc explique comment le gouvernement prévoyait que le mot « consultation » devait être interprété dans le contexte de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

« Consultation », dans ce contexte, doit être pris dans son sens le plus large, c'est-à-dire non seulement échanger des informations, mais aussi demander conseil et prendre en considération les vues et les intérêts des gouvernements provinciaux qui peuvent être touchés. De plus, pour assurer la clarté et l'obligation de rendre compte, la responsabilité de la consultation variera selon les circonstances de la crise et les besoins opérationnels. Les limites du « raisonnable », là où elles s'appliquent, désignent principalement les limites de temps qui peuvent être imposées afin qu'il soit possible d'entreprendre et de mener les opérations requises en temps opportun⁵⁸.

Ainsi, l'intention était de créer une exigence qui maximiserait les principes du fédéralisme, tout en restant suffisamment souple pour que l'exigence de consultation varie en fonction des réalités pratiques et des exigences de toute situation d'urgence donnée.

On soulignait dans le livre blanc que, sur le plan juridique, il est « évident que le Parlement, et le Parlement seulement, a le pouvoir de déterminer quand une crise nationale de ce genre existe », mais que la consultation est souhaitable non seulement pour « respecter les principes du fédéralisme », mais aussi parce que « la répartition efficace des ressources du pays au cours d'une crise nationale exige que

⁵⁷ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10807 et 10809 (l'hon. P. Beatty). Voir aussi Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 59 à 62.

⁵⁸ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 65.

tous les ordres de gouvernement coordonnent leurs efforts et, par conséquent, qu'ils se consultent⁵⁹».

Bien sûr, je conviens que les premiers ministres ont eu peu de temps pour se préparer et que la convocation qu'ils ont reçue ne précisait pas explicitement le sujet à discuter lors de la réunion des premiers ministres. Cela dit, dans le contexte des événements, le sujet de discussion n'a probablement pas surpris de nombreux participants.

Le gouvernement fédéral a indiqué à la Commission que l'une des raisons pour lesquelles il n'a pas informé les provinces de l'objet de la réunion était la crainte d'une fuite de l'information et la possibilité qu'une déclaration d'état d'urgence puisse provoquer la colère des manifestants et augmenter le risque de violence. Je reconnais la validité de ce point de vue, mais je le qualifierais d'excès de prudence. J'espère et je m'attends à ce que si les gouvernements provinciaux avaient été informés des préoccupations exprimées par le SCRS concernant le risque d'escalade et de violence si le recours proposé à la *Loi sur les mesures d'urgence* devenait public, ils auraient respecté la confidentialité de l'information.

On pourrait avancer qu'à elle seule, la réunion des premiers ministres n'était pas une consultation appropriée. Cependant, ce serait une erreur de conclure ainsi, à mon avis. La réunion des premiers ministres doit être considérée dans le contexte de l'important travail de consultation intergouvernementale qui l'a précédée, tant au niveau des élus qu'au niveau des fonctionnaires, dont l'objectif était de garantir que les outils juridiques existants étaient utilisés et dotés de ressources – un aspect clé et une raison de l'exigence de consulter en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Compte tenu de l'ensemble des circonstances, j'estime que la manière dont le gouvernement fédéral a mené la consultation était adéquate et satisfait aux exigences minimales énoncées à l'article 25, mais qu'elle aurait pu et probablement dû être

⁵⁹ Canada, Protection civile Canada, *Projet de loi C-77 : Une Loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence – Document de travail*, p. 37.

meilleure. Par exemple, il aurait été préférable que les provinces disposent d'une brève période pour fournir une rétroaction sur les mesures proposées. Cela aurait pu aider le Cabinet à délimiter la portée et l'application des mesures prises en vertu de la Loi.

Il n'y a pas eu de consultation officielle auprès des collectivités autochtones concernant le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, bien que selon la preuve que j'ai reçue, le ministre des Relations Couronne-Autochtones a communiqué avec les dirigeants de trois organisations autochtones nationales. Le libellé actuel de la Loi n'exige pas la consultation des peuples autochtones. C'est une question sur laquelle je reviens dans mes recommandations.

28.7 Conclusion sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Je termine en citant Perrin Beatty, le ministre qui a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence* :

Lorsque le pays fait face à une grave situation de crise, la décision d'invoquer ou non les pouvoirs d'urgence est nécessairement un exercice de jugement, ou plutôt une série d'exercices de jugement. Celle-ci dépend non seulement de l'évaluation de la situation, mais encore et surtout du jugement que l'on porte sur l'évolution possible de la situation et sur la vitesse avec laquelle elle pourrait se détériorer. Il faut porter un jugement non seulement sur ce qui s'est passé, mais aussi sur ce qui est susceptible de se produire. De plus, au moment de prendre cette décision, il faut porter un jugement sur ce que le gouvernement est capable de faire sans pouvoirs exceptionnels et évaluer si les moyens dont il dispose sont suffisants et s'ils sont susceptibles d'être efficaces⁶⁰.

⁶⁰ Chambre des communes, Comité législatif sur le projet de loi C-77, *Témoignages*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 1, n^o 1 (15 décembre 1987), p. 13 et 14 (l'hon. P. Beatty).

Pour ces motifs, je conclus que le Cabinet craignait raisonnablement que la situation à laquelle il était confronté dégénérerait et risquait de devenir dangereuse et ingérable. Il y avait des preuves crédibles et convaincantes étayant une croyance raisonnable, subjective et objective en l'existence d'un état d'urgence. La décision d'invoquer la Loi était appropriée.

29. Les mesures étaient-elles appropriées et efficaces?

En vertu du sous-alinéa a)(iii) du Décret, je suis tenu de présenter les conclusions et les leçons apprises sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences (RMU)* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)*.

29.1 Le mandat de la Commission

En évaluant la façon dont je devrais examiner les mesures prévues dans le *RMU* et le *DMEU*, je suis guidé à la fois par l'objectif de l'enquête mandatée par le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* et par les modalités du Décret établissant la Commission.

Comme je l'ai dit, cette Commission se veut un outil de reddition de comptes. À ce titre, elle doit être en mesure d'examiner pleinement non seulement les circonstances qui ont mené à l'invocation de la Loi, mais aussi les mesures prises en vertu de celle-ci. Un gouvernement pourrait être tout à fait justifié d'invoquer la Loi, mais l'utiliser quand même d'une manière injustifiable. Une commission créée en vertu du paragraphe 63(1) doit jouer un rôle important dans l'examen des mesures adoptées en vertu de la Loi afin de remplir son rôle de contrôle contre les excès du gouvernement.

Le libellé du Décret me nommant est conforme à cette approche. Les termes « pertinence » et « efficacité » sont larges et imposent peu de restrictions sur la façon dont je peux procéder à l'examen des mesures.

Bien que le rôle de la Commission ne soit pas de procéder à un contrôle judiciaire et que la Commission n'ait pas le pouvoir légal de rendre un jugement formel sur la « légalité » des mesures, je ne peux éviter de tenir compte de la légalité des mesures en évaluant si elles étaient appropriées. Je le répète, je ne considère pas que mes constatations sur ce sujet sont de quelque façon contraignante pour les tribunaux, et ce n'est pas non plus mon intention qu'elles le soient. Il appartiendra à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou la portée de mes constatations et conclusions dans toute procédure de contrôle judiciaire.

À mon avis, cependant, l'évaluation de la pertinence des mesures dépasse la question de savoir si les seuils législatifs ou constitutionnels pour les mesures ont été atteints. La « pertinence » est un critère plus ouvert qui me permet d'évaluer les mesures dans leur globalité. Certaines parties d'une mesure peuvent être pertinentes alors que d'autres ne le sont pas. Toutefois, toute mesure qui ne remplit pas les conditions préalables prévues par la Loi sera par définition non pertinente.

J'interprète donc mon mandat comme me donnant la liberté de commenter tout aspect de la pertinence des mesures au sens large, à la lumière des renseignements reçus au cours de l'enquête.

L'efficacité se rapporte plus directement à la question de savoir si les mesures ont atteint l'objectif de répondre à la crise en question. Ce concept est étroitement lié à la pertinence. Le fait qu'une mesure ait été totalement inefficace pour répondre à une crise peut être un signal fort que la pertinence faisait défaut. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Même une mesure bien conçue, légale et respectueuse des droits peut ne pas réussir à contribuer au dénouement d'une situation de crise. Aucune mesure ne peut être parfaite, surtout lorsqu'elle est créée dans l'urgence. Dans de telles circonstances, une mesure pourrait bien être pertinente, même si elle n'est pas efficace en fin de compte dans le cas particulier.

En outre, comme la pertinence, l'efficacité n'est pas un concept en noir ou blanc. Une mesure peut avoir été efficace, mais aurait pu l'être davantage si elle avait été rédigée ou mise en œuvre différemment. Mon mandat est suffisamment large pour me permettre de faire ce type de commentaire, le cas échéant.

29.2 Le cadre législatif

Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* énonce les pouvoirs disponibles en cas de déclaration d'un état d'urgence :

<p>19 (1) Pendant la durée de validité de la déclaration d'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut, par décret ou règlement, prendre dans les domaines suivants toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée en l'occurrence :</p> <p>a) la réglementation ou l'interdiction :</p> <p>(i) des assemblées publiques dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix,</p> <p>(ii) des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée,</p> <p>(iii) de l'utilisation de biens désignés;</p>	<p>19 (1) While a declaration of a public order emergency is in effect, the Governor in Council may make such orders or regulations with respect to the following matters as the Governor in Council believes, on reasonable grounds, are necessary for dealing with the emergency:</p> <p>(a) the regulation or prohibition of</p> <p>(i) any public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace,</p> <p>(ii) travel to, from or within any specified area, or</p> <p>(iii) the use of specified property;</p> <p>(b) the designation and securing of protected places;</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

b) la désignation et l'aménagement de lieux protégés;

c) la prise de contrôle ainsi que la restauration et l'entretien de services publics;

d) l'habilitation ou l'ordre donnés à une personne ou à une personne d'une catégorie de personnes compétentes en l'espèce de fournir des services essentiels, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services;

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité :

(i) par procédure sommaire, d'une amende maximale de cinq cents dollars et d'un emprisonnement maximal de six mois ou de l'une de ces peines,

(ii) par mise en accusation, d'une amende maximale de cinq mille dollars et d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou de l'une de ces peines.

(c) the assumption of the control, and the restoration and maintenance, of public utilities and services;

(d) the authorization of or direction to any person, or any person of a class of persons, to render essential services of a type that that person, or a person of that class, is competent to provide and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered; and

(e) the imposition

(i) on summary conviction, of a fine not exceeding five hundred dollars or imprisonment not exceeding six months or both that fine and imprisonment, or

(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment,

for contravention of any order or regulation made under this section.

Ces dispositions doivent être lues conjointement avec le paragraphe 17(2) qui énonce certains éléments que doit contenir une déclaration d'état d'urgence :

<p>17 (2) La déclaration d'état d'urgence comporte :</p> <p>a) une description sommaire de l'état d'urgence;</p> <p>b) l'indication des mesures d'intervention que le gouverneur en conseil juge nécessaires pour faire face à l'état d'urgence;</p> <p>c) si l'état d'urgence ne touche pas tout le Canada, la désignation de la zone touchée.</p>	<p>17 (2) A declaration of a public order emergency shall specify</p> <p>(a) concisely the state of affairs constituting the emergency;</p> <p>(b) the special temporary measures that the Governor in Council anticipates may be necessary for dealing with the emergency; and</p> <p>(c) if the effects of the emergency do not extend to the whole of Canada, the area of Canada to which the effects of the emergency extend.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Le paragraphe 19(2) prévoit que dans les cas où la déclaration ne concerne qu'une zone désignée du Canada, les pouvoirs prévus au paragraphe (1) n'ont d'application qu'à l'égard de cette zone. Le paragraphe (3) prévoit que les pouvoirs prévus au paragraphe (1) sont exercés sans que soit entravée indûment la capacité des provinces de prendre des mesures pour faire face à l'état d'urgence, et de façon à viser une concertation avec elles.

Comme je l'ai déjà souligné, le préambule de la Loi confirme que les mesures doivent être conformes à la *Charte* et à la *Déclaration canadienne des droits*. Bien entendu, cela serait vrai même en l'absence du préambule de la Loi.

Collectivement, ces dispositions indiquent que les mesures prises en vertu de la Loi doivent remplir les exigences suivantes :

- a. les mesures doivent faire partie de l'un des types de mesures autorisées au paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*;
- b. la gouverneure en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que les mesures sont nécessaires pour faire face à la situation de crise;
- c. les mesures ne peuvent concerner que les zones du Canada auxquelles la déclaration d'état d'urgence s'applique;
- d. les mesures ne doivent pas entraver indûment la capacité des provinces de prendre des mesures pour faire face à la situation de crise;
- e. les mesures doivent être conformes à la *Charte des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*.

Dans le cas du *RMU* et du *DMEU*, certains de ces critères ne prêtent pas à controverse. Personne n'a laissé entendre que les mesures en question sortaient du cadre des types de mesures autorisées par le paragraphe 19(1). De même, je n'ai entendu aucune suggestion selon laquelle les mesures elles-mêmes auraient indûment entravé la capacité des provinces à réagir aux événements de janvier et février 2022. Par conséquent, je n'ai pas besoin de commenter davantage ces questions.

L'exigence selon laquelle la gouverneure en conseil doit avoir des motifs raisonnables de croire que les mesures sont nécessaires est un seuil qui nécessite une discussion plus approfondie. J'ai déjà discuté du critère des « motifs raisonnables de croire » dans mon analyse de l'invocation de la Loi. Dans l'article 19 de la Loi, la croyance en des motifs raisonnables est liée à la nécessité des mesures. Le texte anglais du paragraphe 19(1) fait référence aux décrets et aux règlements « necessary for dealing with the emergency », tandis que le texte français fait référence à « toute mesure [...] fondée en l'occurrence ». Cette différence de terminologie peut être résolue par une interprétation du terme « necessary » qui s'inspire de la notion de « justification ».

Une mesure fondée est une mesure qui est requise, nécessaire ou essentielle pour faire face à un état d'urgence déclaré. Un gouvernement confronté à une situation de crise cherchera non seulement à remédier à la situation, mais à le faire d'une manière particulière⁶¹. En l'occurrence, les témoins du gouvernement fédéral ont souligné combien il était important de régler rapidement et de façon sécuritaire la situation concernant les manifestations. Autrement dit, le Cabinet a décidé qu'il fallait résoudre la crise dès que possible, et avec un minimum de force physique, afin de garantir la sécurité des Canadiens et de leur redonner confiance dans la capacité de leurs institutions de faire face aux crises. Il me semble que c'était un résultat pertinent à rechercher face à la situation de crise. Une mesure fondée sera une mesure dont le Cabinet a des motifs raisonnables de croire qu'elle est nécessaire pour parvenir à ce résultat.

Dans son évaluation de ce qui est fondé pour faire face à une situation de crise, le Cabinet prendra dûment en compte un large éventail de circonstances, dont l'urgence de la situation, la nature et la portée de la situation de crise, et une évaluation de l'utilisation faite des pouvoirs existants.

La nécessité exige aussi une adaptation. Le Cabinet, quand il conçoit les mesures à adopter, doit les adapter de manière à ne pas imposer de restrictions ou d'obligations inutiles à des personnes, des biens ou des régions, ou à ne pas conférer de pouvoirs inutiles aux forces de l'ordre ou à d'autres responsables. Il se peut que plus d'une mesure puisse permettre de remédier à la situation de crise rapidement et de façon sécuritaire. Pour montrer qu'une mesure est fondée, le Cabinet doit examiner d'autres solutions et pouvoir justifier pourquoi la mesure qu'il a choisie, parmi les mesures possibles susceptibles de donner le résultat visé, était jugée fondée dans les circonstances.

⁶¹ Nomi Claire Lazar, *La nécessité dans le cadre de la Loi sur les mesures d'urgence*, p. 9-12 à 9-13. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

En ce qui concerne l'exigence que les mesures soient conformes à la *Charte*, je souhaite seulement souligner que cette question comprend une évaluation visant à établir si un droit garanti par la *Charte* a été limité par les mesures et si une telle limite peut se justifier aux termes de l'article premier de la *Charte*, conformément au critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, que je décris à la section 4.2.

29.3 L'approche suivie dans mon évaluation

Dans l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des mesures, je tiens compte de la tension entre rapidité et délibérations inhérente à l'exercice de pouvoirs d'urgence.

Le caractère urgent des situations de crise exigera généralement des décisions rapides. L'inaction ou la temporisation risquent d'entraîner une nette aggravation de la situation de crise. La *Loi sur les mesures d'urgence* est conçue pour permettre d'agir vite, et il est peu probable que des mesures adoptées en vertu de la loi soient des modèles de perfection. Dans l'évaluation des mesures, je ne peux ignorer la réalité de la situation dans laquelle elles ont été prises.

Par ailleurs, les mesures d'urgence sont de puissants outils. Il est essentiel de déployer des efforts raisonnables pour faire en sorte qu'elles soient aussi ciblées et maîtrisées que possible, tout en demeurant efficaces afin d'atteindre leur objectif. Des circonstances urgentes seront presque toujours présentes lorsqu'il est recouru à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela ne peut servir d'excuse pour accepter des mesures qui seraient autrement inappropriées.

La situation est inhabituelle dans le cas présent en raison de la courte durée de la situation de crise. Comme je l'ai expliqué, la *Loi sur les mesures d'urgence* inverse l'ordre normal de délibération et de décision, ce qui permet de prendre rapidement des décisions dans des situations d'urgence, avec ensuite des débats plus approfondis. Si l'état d'urgence avait duré plus longtemps, je pense que ce processus de délibération et d'amélioration aurait eu lieu, que ce soit au moyen du processus d'examen parlementaire ou au sein du Cabinet même. Cependant, le comité d'examen

parlementaire n'a été établi qu'après la situation de crise et il est probable que le temps a manqué pendant la situation de crise pour une véritable amélioration des mesures une fois qu'elles sont entrées en vigueur.

Évaluer l'efficacité présente des difficultés supplémentaires. Le *RMU* et le *DMEU* n'existaient pas dans le vide. En même temps que ces dispositions étaient en vigueur, beaucoup d'autres activités étaient menées en réponse aux manifestations. Il est bien souvent impossible de séparer l'incidence des mesures de celle d'autres activités du gouvernement, des forces de l'ordre et des acteurs privés. Il se peut que l'évaluation de l'efficacité des mesures amène à tirer des conclusions raisonnables.

Il est important aussi pour moi d'évaluer les mesures une à une et dans leur totalité. Les mesures étaient censées fonctionner ensemble et avec les pouvoirs existants. Leur efficacité et leur pertinence devraient être évaluées dans le contexte global dans lequel elles étaient appliquées.

Un dernier mot sur cette partie de mon mandat : au cours de cette enquête, l'attention s'est concentrée surtout sur la question de savoir s'il était pertinent que le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d'urgence*. Moins d'attention a été accordée à la question de la pertinence et de l'efficacité de certaines des mesures. Cela tient en grande partie au court laps de temps pendant lequel la déclaration de situation de crise et les mesures ont été en vigueur, et à la courte période pendant laquelle la Commission a fonctionné. Je précise aux lecteurs de ce rapport que je procède à l'évaluation des mesures sans bénéficier, à propos de certaines mesures, du même genre d'observations minutieuses que celles qui m'ont été soumises sur la question de l'invocation de la Loi.

29.4 L'effet dissuasif des mesures

Avant de passer à un examen des différentes mesures, je souhaite commencer par examiner le sujet de la dissuasion. Tout au long des audiences, différents témoins ont évoqué l'effet dissuasif de la déclaration de situation de crise elle-même et des

mesures adoptées en vertu de celle-ci. Cet objectif était particulièrement vrai en ce qui concerne les mesures économiques d'urgence.

En règle générale, je conviens que la dissuasion était un objectif pertinent. Le recours à la force pour mettre fin aux manifestations illégales à Ottawa et ailleurs au Canada comportait nécessairement un risque de préjudice physique pour les manifestants comme pour les policiers et les passants. Plus les manifestations étaient importantes, plus le risque était grand. À la section 5, j'examine le rôle des équipes de liaison policière (ELP) pour ce qui est de réduire l'empreinte des manifestations afin de rendre les opérations de maintien de l'ordre plus sécuritaires. L'utilisation de mesures d'urgence pour dissuader de participer aux manifestations illégales était conforme à cette approche. Il était préférable, de manière générale, de dissuader des personnes de manifester plutôt que de les disperser par la force.

Cela ne veut pas dire que toutes les mesures de dissuasion étaient nécessairement pertinentes. Il se peut que certains moyens employés pour dissuader de participer à des manifestations soient très inappropriés. Ce que je veux dire, c'est qu'il était approprié d'appliquer la stratégie de dissuasion en recourant à des mesures d'urgence.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité de mesures pour ce qui est de dissuader de participer. Il est généralement impossible de savoir combien de manifestants sont partis avant l'application de ces mesures et ce qui a incité n'importe quel manifestant à partir. Il est, de même, impossible de savoir avec certitude si quelqu'un a choisi de ne pas prendre part aux manifestations en raison des mesures. Toutefois, les témoins s'entendaient nettement pour dire que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a découragé des personnes de rester dans des manifestations illégales existantes ou d'en commencer de nouvelles.

Plusieurs responsables fédéraux ont déclaré croire que les mesures avaient eu un effet dissuasif important. Bien que certains de ces témoins aient reconnu à juste titre que les preuves en étaient hypothétiques ou anecdotiques, ils semblaient fonder

leur opinion, du moins en partie, sur l'évaluation des policiers qui étaient bien placés pour observer ces effets « sur le terrain ». En outre, l'effet dissuasif rapporté par les services de police ne concernait pas que l'Ontario, mais tout le pays, d'un bout à l'autre. Par exemple, le 21 février, la commissaire Lucki de la GRC a fait savoir au GII que les services de police en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et au Manitoba avaient tous indiqué que la *Loi sur les mesures d'urgence* avait été un outil de communication et un moyen de dissuasion efficaces sur leur territoire.

À Ottawa, la police a émis à l'intention des manifestants des avis soulignant certaines des mesures qui pouvaient être prises contre eux en vertu du *DMEU* et des règlements ontariens sur les mesures d'urgence. Des policiers ont rapporté que ces messages ont incité des personnes à partir volontairement et en ont dissuadé d'autres de prendre part aux manifestations illégales. La preuve indique que des messages semblables relatifs à la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été utilisés à Winnipeg et à Windsor. Certains témoins estimaient que la *Loi sur les mesures d'urgence* a aidé à réduire le risque d'un deuxième blocage à Windsor et a atténué la menace de nouvelles manifestations illégales dans d'autres provinces.

Bien que je constate que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne semble pas avoir eu d'effet dissuasif sur les organisateurs des manifestations qui ont témoigné devant la Commission, je suis convaincu, à la lumière des paragraphes qui précèdent, que l'invocation de la Loi a eu un effet dissuasif. S'il ne m'est pas possible de mesurer cet effet avec précision, j'estime que les messages relatifs à la *Loi sur les mesures d'urgence* ont probablement incité des manifestants à rentrer chez eux volontairement ou aidé à convaincre des personnes de rester chez elles.

Je fais observer qu'au moment de la déclaration de situation de crise, les manifestations illégales menées dans tout le pays étaient explosives et guère contrôlées. En l'espace de neuf jours, la situation a été maîtrisée et la déclaration a été abrogée. Il me semble qu'il est juste de dire que la déclaration de situation de crise et les mesures prises en

vertu de cette déclaration ont eu un effet dissuasif dans tout le pays, et il s'agissait d'un objectif pertinent.

29.5 L'interdiction des assemblées publiques

L'interdiction de participer à certains types d'assemblées publiques qui étaient susceptibles de déboucher sur des troubles de l'ordre public était la pierre angulaire de toute la série de mesures. Plus que toute autre mesure, l'interdiction de participer ciblait directement l'expression la plus immédiate de la situation de crise, c'est-à-dire les manifestations elles-mêmes.

Cette mesure était aussi celle qui touchait le plus directement aux droits constitutionnels des manifestants. La plupart des manifestants exerçaient le droit fondamental protégé par la liberté d'expression, à savoir l'expression politique. Il se peut que certains manifestants aient franchi la ligne de la violence et que, parfois, dans certains endroits, les rassemblements n'aient pas été « pacifiques », mais il n'en demeure pas moins que beaucoup de manifestants avaient un comportement qui bénéficie d'une protection considérable en vertu de la *Charte*. Pour être pertinente, cette mesure devait être soigneusement définie.

À mon avis, le Cabinet n'a pas ménagé ses efforts dans la définition de l'interdiction. Il n'a pas interdit toutes les manifestations antigouvernementales, mais seulement celles qui étaient susceptibles d'aboutir à des troubles de l'ordre public, d'entraver sérieusement la circulation des personnes et des marchandises ou le commerce, de porter atteinte aux infrastructures essentielles ou de soutenir des actes de violence grave ou de menacer ou d'utiliser de tels actes (ce qui n'est pas protégé par la Constitution). Cette définition a changé la donne. Des manifestations se sont poursuivies légalement dans différents endroits, y compris juste en dehors de la ville de Milk River (Alberta) et devant le Musée canadien de la guerre à Ottawa (Ontario).

Un aspect de la mesure soulève des préoccupations légitimes : sa portée géographique. Il peut être avancé que l'interdiction n'aurait dû s'appliquer qu'en Ontario. Quand

le *RMU* a été pris, la situation à Coutts avait en fait été réglée et la manifestation au poste frontalier de Pacific Highway (Colombie-Britannique) était en train d'être dispersée. À Emerson (Manitoba), on avait déjà dit aux manifestants que la GRC n'allait pas tarder à exécuter une mesure d'application de la loi, ce qui les a incités à partir volontairement en l'espace de quelques jours. Les représentants de plusieurs provinces ont souligné, à la réunion des premiers ministres et pendant l'enquête, qu'ils ont pu gérer les manifestations locales sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Bien qu'Ottawa n'ait nullement été la seule préoccupation du gouvernement fédéral, c'était le principal lieu de manifestation.

Les témoins du gouvernement fédéral ont souligné qu'une interdiction pancanadienne était importante, car des manifestations illégales continuaient d'avoir lieu en dehors d'Ottawa et qu'il existait un risque réel que d'autres éclatent ailleurs. L'argument n'est pas dénué de fondement. Il ne serait pas difficile, par exemple, d'imaginer que des manifestants à Ottawa s'en aillent tout simplement à Gatineau (Québec) pour camper devant les institutions fédérales qui s'y trouvent.

En revanche, le gouvernement fédéral pouvait adopter cette disposition du *RMU* en précisant qu'elle ne s'appliquait qu'en Ontario, mais en annonçant clairement qu'il était prêt à modifier rapidement le *RMU* pour en élargir l'application à toute autre province si la situation l'exigeait.

S'il est important que le Cabinet réfléchisse soigneusement à la possibilité de limiter la portée géographique de mesures telles que celle-ci, je suis convaincu qu'il l'a fait, et qu'il y avait un fondement objectif au fait que le Cabinet estimait nécessaire que cette mesure s'applique à l'ensemble du pays. Bien que je considère que c'est de justesse, j'accepte que le Cabinet ait eu des motifs raisonnables de s'inquiéter au sujet de la prolifération incessante des manifestations illégales et des ressources policières mises à rude épreuve dans tout le pays. Il s'agissait d'une situation dynamique et fluide. Comme l'a expliqué le ministre des Affaires intergouvernementales LeBlanc, l'application nationale de la mesure était destinée à être dissuasive et préventive;

dissuasive en montrant clairement qu'une manifestation jugée illégale dans un endroit ne pouvait pas simplement resurgir dans un autre; préventive en donnant aux provinces les moyens dont elles avaient besoin pour faire face à des situations qui risquaient de se présenter soudainement sur leur territoire, sans autre intervention du gouvernement fédéral. La mesure disait clairement que des comportements comme ceux qui se produisaient à Ottawa ne seraient tolérés nulle part au Canada. Enfin, le Cabinet craignait une coordination entre les manifestations. Bien que j'aie conclu qu'une telle coordination n'existait pas, il était raisonnable d'en craindre alors l'existence, ce qui aura contribué au motif raisonnable de croire qu'il était nécessaire que cette mesure s'applique dans tout le pays.

Je n'ai guère de mal à conclure que cette mesure était efficace. La disposition indiquait clairement aux manifestants que leur comportement était illégal et donnait une base solide à la police pour intervenir afin de disperser les manifestants qui ne portaient pas d'eux-mêmes.

Le meilleur argument pour nier l'efficacité de cette mesure est de dire que la police n'a porté aucune accusation en vertu du *RMU*, l'idée étant que l'existence du *RMU* n'a pas vraiment joué de rôle pour ce qui est de mettre fin aux manifestations, puisqu'il n'a pas été utilisé. Cet argument ne me semble pas convaincant pour deux raisons au moins.

Premièrement, comme je l'explique à la section 5, le maintien de l'ordre dans le cadre de manifestations publiques ne peut pas se réduire au seul modèle de la police qui porte des accusations contre les manifestants. La gestion des troubles de l'ordre public est plus complexe. Le fait que la police ait exercé son pouvoir discrétionnaire d'une certaine façon – y compris en ne portant pas certains types d'accusations – ne donne qu'une idée parcellaire du rôle que le droit a joué dans la gestion de la situation. Dans le cas de l'interdiction de participer aux manifestations, la Commission a reçu des preuves selon lesquelles les services de police l'ont utilisée dans les messages publics avant d'intervenir afin de convaincre les manifestants de partir, non

seulement à Ottawa, mais dans d'autres provinces aussi. Comme je l'indique plus tôt dans ce sommaire, je suis convaincu que cette mesure a contribué à dissuader des personnes de participer aux manifestations illégales. Le fait que les services de police soient parvenus à ce résultat sans avoir à porter d'accusations devrait certainement compter en faveur de l'efficacité de cette mesure et pas le contraire.

Deuxièmement, cet argument prend isolément l'interdiction de participer aux manifestations, au lieu de la considérer dans le contexte des mesures dans leur totalité. L'efficacité de l'interdiction de participer aux manifestations ne peut être évaluée sans prendre en compte les autres mesures qui reposaient dessus, comme le pouvoir de créer des zones d'exclusion, l'interdiction de fournir une aide matérielle ou le régime de gel des avoirs prévu par le *DMEU*. Comme je l'explique plus en détail plus loin dans ce sommaire, ces mesures étaient aussi efficaces pour faire face à la situation d'urgence. Comme elles s'appuyaient toutes sur l'interdiction centrale de participer aux manifestations, je n'ai aucun mal à accepter que la mesure elle-même fût efficace.

29.6 L'interdiction de se rendre à une assemblée publique ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée

La pertinence de l'interdiction de se rendre à une assemblée publique interdite ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée est étroitement liée à la pertinence de l'interdiction de participer à des assemblées publiques. En fait, il me semble que pas grand-chose ne sépare les deux d'un point de vue conceptuel. L'interdiction de se déplacer a fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions, la plus importante était qu'elle ne visait pas une personne qui réside dans la zone, y travaille ou la traverse pour des raisons autres que de participer à l'assemblée ou de la faciliter. Compte tenu de ma conclusion relative à la pertinence de l'interdiction de participer aux manifestations, je ne vois pas pourquoi j'arriverais à une conclusion différente sur cet aspect du *RMU*.

Ma conclusion aurait peut-être été différente si des éléments de preuve montraient que la mesure visait à limiter l'accès des représentants des médias au lieu de manifestation ou était utilisée à cette fin. Dans ce cas, la mesure aurait limité l'accès à la manifestation de personnes qui ne se livraient pas à des activités illégales, mais qui exerçaient cependant un droit constitutionnel, qui est la liberté de la presse. Dans ces circonstances, d'autres considérations, comme les exigences opérationnelles des services de police, auraient dû être assez importantes pour que la mesure soit pertinente. Toutefois, comme je n'ai pas entendu de témoignages ou reçu d'observations à ce sujet, je n'y vois qu'une faiblesse potentielle dans la définition de la mesure dont il faudrait tenir compte à l'avenir.

En ce qui concerne l'efficacité de cette disposition, je n'ai aucun mal à conclure qu'elle était efficace. C'est sur cette disposition que le SPO s'est appuyé pour créer une zone d'exclusion autour du centre-ville, zone qui constituait un élément essentiel de son plan opérationnel. En fait, cela montre aussi la nécessité de la mesure.

Je reconnais que le surintendant intérimaire Bernier du SPO pensait que la common law conférait à la police le pouvoir de créer des zones d'exclusion et que ce pouvoir était suffisant pour permettre la mise en œuvre du plan destiné à mettre fin aux manifestations à Ottawa. Je conviens que la common law permet dans certaines situations de créer des zones d'exclusion. Cependant, ce pouvoir n'est pas clairement défini. Je doute personnellement que la common law aurait autorisé la création d'une zone d'exclusion aussi grande que celle créée en vertu du *RMU*. À tout le moins, le recours à la common law aurait conduit à des polémiques sur la légalité d'une telle zone d'exclusion. Je souligne que, même si la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario aurait permis au gouvernement ontarien de prendre un décret d'interdiction semblable à cette mesure, il ne faisait pas partie des mesures que l'Ontario a adoptées en vertu de sa déclaration de situation d'urgence.

Le fait que beaucoup de manifestants n'aient pas respecté la mesure et que d'autres aient cherché à se joindre aux manifestations ne change pas ma conclusion. Comme

je l'ai déjà dit, j'estime que, globalement, les mesures apportaient des précisions et qu'elles ont eu un effet dissuasif. Le fait que beaucoup de manifestants n'aient pas respecté cette règle peut vouloir dire qu'elle n'était pas pleinement efficace pour ce qui est de mettre fin à elle seule aux manifestations, mais ce n'est pas une norme raisonnable pour mesurer l'efficacité du *RMU*. Ce qu'il faut déterminer, c'est si elle était efficace en ceci qu'elle a véritablement contribué à mettre fin à la situation d'urgence. Je conclus que tel est le cas.

29.7 L'interdiction d'amener des mineurs à une assemblée publique interdite

Étant donné mes conclusions relatives à la pertinence de l'interdiction de participer et de se déplacer, il s'ensuit que l'interdiction d'amener des mineurs à des assemblées interdites ou de les y faire participer est également appropriée. J'ai reçu des preuves selon lesquelles des manifestants emmenaient de jeunes enfants aux manifestations à Ottawa, à Windsor et à Coutts. Je soupçonne que nombre des parents qui l'ont fait pensaient qu'ils emmenaient leur famille à des manifestations légales. Dans certains endroits et à certains moments, il est probable qu'ils avaient raison. Cependant, il a aussi été suggéré que, dans certains cas, les enfants ont peut-être été utilisés pour empêcher des interventions policières. Au fil des événements, il est apparu que des enfants étaient présents à des endroits qui étaient déjà dangereux et qui l'étaient de plus en plus chaque jour. Quand la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, ces manifestations n'étaient pas un endroit pour des enfants.

Pour ce qui est de l'efficacité de la mesure, je suis convaincu qu'au moins certains parents ont décidé de retirer leurs enfants des lieux de manifestation ou, en premier lieu, de ne pas les emmener aux manifestations. J'ai reçu des preuves selon lesquelles, à plusieurs occasions, la police a décidé de ne pas intervenir en raison de la présence d'enfants aux manifestations. Cependant, quand la police est intervenue à Ottawa pour faire respecter la loi, ce ne semblait plus être un obstacle. Sachant

cela et au vu de l'ensemble des éléments de preuve attestant de l'effet dissuasif qui m'ont été présentés, il semble tomber sous le sens que cette mesure a eu un impact.

29.8 La désignation de lieux protégés

J'arrive à une conclusion quelque peu différente en ce qui concerne la liste de lieux désignés comme étant protégés en vertu de l'article 6 du *RMU*. Bien que j'estime que l'objectif de la mesure était approprié, sa conception ne l'était pas.

Il était approprié de créer une mesure destinée à protéger des endroits désignés en fonction de la menace très réelle que de nouvelles manifestations éclatent et portent atteinte à des infrastructures essentielles ou à d'autres biens importants.

Cela dit, le libellé de cette disposition me semble problématique à deux égards. Premièrement, il prévoit simplement que des endroits désignés pourraient être « aménagés », sans préciser ce que cela voulait dire. Cela est trop vague pour limiter de façon appropriée l'exercice de pouvoirs d'application de la loi et certainement trop vague pour être utile. Comme je l'explique à la section 19.2, le gouvernement fédéral et le SPO ont finalement décidé que cette disposition ne devrait pas être utilisée à Ottawa. Deuxièmement, il est peut-être problématique aussi que cette disposition dresse une longue liste de lieux qui peuvent être désignés comme étant protégés, mais habilite aussi le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à désigner tout autre lieu, sans aucune restriction.

Je reconnais que je n'ai pas entendu d'arguments sur ce point et qu'il se peut que des éléments de preuve et des arguments soient favorables à la mesure, mais je conclus, selon les renseignements dont je dispose, qu'elle n'était pas appropriée telle que libellée. J'estime qu'elle aurait pu l'être, si elle avait été convenablement conçue. Une mesure soigneusement conçue aurait précisé, par exemple, quels types de comportements étaient interdits, comme endommager ou détruire un lieu désigné ou encore faire obstruction à son utilisation. Cela aurait donné à la police et au public une indication sur la façon dont la disposition serait mise en œuvre.

Quant à l'efficacité, bien que j'aie conclu que le *RMU* a eu dans son ensemble un effet dissuasif sur les manifestants, rien ne dit que le pouvoir d'aménager des lieux désignés y ait notamment contribué, et ce pouvoir n'a pas été utilisé parce que les craintes raisonnables du Cabinet que d'autres manifestations illégales portent atteinte à des lieux désignés ne se sont pas matérialisées. Je conclus donc qu'il ne s'agissait pas d'une mesure efficace.

29.9 L'obligation de rendre des services essentiels

Les mesures qui ont habilité la GRC ou l'organisme désigné à exiger des entreprises de remorquage qu'elles aident la police étaient appropriées au vu des circonstances. Le trait déterminant des manifestations de janvier et février 2022 a peut-être été l'utilisation massive de camions et d'équipements lourds comme outils de protestation. C'étaient les principaux éléments des opérations escargot et de l'occupation durable des rues d'Ottawa, ainsi que d'endroits comme Coutts. Klaxonner était une des formes d'expression les plus évidentes des manifestants, ainsi que la cause de préjudices pour les résidents locaux. Étant donné la taille des véhicules et de l'équipement en question, la police avait besoin d'une capacité de remorquage pour aider à mettre fin au moins à une partie des manifestations qui avaient lieu.

J'ai également entendu des témoignages sur les difficultés rencontrées par les autorités pour se procurer une capacité de remorquage. Les entreprises de remorquage près d'Ottawa, de Windsor et de Coutts refusaient d'aider la police en raison des pressions exercées par les manifestants et leurs soutiens. Je reconnais que la Police provinciale de l'Ontario (PPO) s'est dite confiante qu'elle aurait pu mettre fin aux manifestations, même si les entreprises de remorquage dont elle avait obtenu l'accord avaient finalement décidé de ne pas coopérer. Cependant, ayant examiné tous les éléments de preuve, je suis convaincu que les dépanneuses étaient importantes pour une opération d'application de la loi sécuritaire. Il était probable que la plupart des entreprises de remorquage disponibles, et peut-être toutes, auraient refusé d'aider la police sans le *RMU*. Bien que rien ne me permette de remettre en question la

conviction de la PPO qu'il était possible de mettre fin aux manifestations d'Ottawa sans avoir accès à des dépanneuses lourdes, il est quand même certain que l'opération a été nettement facilitée et probablement plus sécuritaire en raison de la disponibilité de dépanneuses. Les dépanneuses ont également permis de rouvrir les rues une fois qu'elles ont été vidées de leurs manifestants. Le pouvoir de contraindre, si nécessaire, a évité le problème de représailles de la part de manifestants et de leurs soutiens, et il a permis aux entreprises de recevoir les indemnités générales qu'elles estimaient nécessaires pour participer. En fait, c'est la carotte de l'indemnisation, et pas le bâton de sanctions pour refus de coopérer, qui s'est finalement révélée plus importante pour obtenir la capacité de remorquage.

Je constate que la mesure était efficace. Cela a suscité des discussions, mais je suis convaincu que la mesure a été utilisée à Ottawa. C'est évident à voir la facture supérieure à un demi-million de dollars que la PPO a présentée au gouvernement fédéral. Ce dernier n'était tenu de payer que dans la mesure où le *RMU* était invoqué pour exiger des services de remorquage. Comme je l'ai déjà dit, je suis convaincu que cette coopération ne se serait pas matérialisée sans les mesures d'indemnisation et de contrainte prises en vertu du *RMU*.

29.10 Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces

Le *RMU* a éliminé la nécessité pour les policiers venus d'autres provinces de prêter serment afin de faire respecter les lois provinciales et les règlements municipaux. Cela a permis le déploiement rapide de la GRC et de policiers venus d'autres provinces pour aider le SPO et la PPO. En simplifiant et en accélérant ce processus, les mesures ont aidé à mettre fin rapidement à la situation.

Je suis convaincu qu'il était avantageux pour les agents de la GRC de prêter serment afin de pouvoir aider efficacement dans les opérations de police pendant les manifestations. Les agents de la GRC auraient pu faire respecter les interdictions

énoncées dans le *RMU* sans être assermentés, mais les opérations de police comprenaient aussi l'application de lois et des mesures d'urgence provinciales.

Les difficultés rencontrées lorsque la GRC est venue aider à Windsor auraient été évitées si les mesures prises en vertu du *RMU* avaient été en place. La surintendante Earley de la PPO, qui a dirigé l'opération à Windsor, trouvait le processus d'assermentation tellement pesant qu'elle l'a contourné en jumelant chaque agent de la GRC avec un partenaire de la PPO ou du SPW, afin de pouvoir utiliser tout l'éventail de pouvoirs conférés par les lois provinciales et les règlements municipaux. C'était une solution pragmatique, mais un gaspillage regrettable de ressources policières à un moment où elles étaient absolument nécessaires et de toute évidence limitées.

Je reconnais que le SPO avait déjà pris des mesures pour simplifier et accélérer le processus d'assermentation à Ottawa, mais dans une situation où le temps pressait, il convenait d'éliminer ce fardeau administratif inutile, étant donné notamment le fait que plusieurs centaines d'agents de la GRC étaient sur le point d'arriver à Ottawa et que le gouvernement voulait que l'état d'urgence soit en place le moins longtemps possible. Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, a souligné que l'élimination de l'obligation de prêter serment a permis au SPO [TRADUCTION] « de simplifier et de créer efficacement des structures opérationnelles⁶² ».

29.11 Les mesures à la frontière

La disposition du *RMU* qui autorisait l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) à interdire à des étrangers d'entrer au Canada pour participer à une assemblée illégale n'a finalement guère aidé, voire pas du tout, à mettre fin à la situation d'urgence. L'ASFC avait déjà des pouvoirs d'exclusion qu'elle utilisait avec succès pour exclure de nombreuses personnes entrant au Canada avec l'intention de participer aux manifestations, notamment l'obligation pour les personnes de présenter une preuve de vaccination contre la COVID-19. Il n'y a eu qu'un cas où des étrangers

⁶² Témoignage de S. Bell, transcription, 24 octobre 2022, p. 130.

ont été refoulés à la frontière en application du *RMU*. Je n'ai aucun mal à conclure que leur exclusion n'a eu aucune incidence sur la résolution de l'état d'urgence.

Étant donné l'absence de preuve d'un afflux d'étrangers qui n'ont pas pu être refoulés en utilisant les obligations vaccinales existantes, je conclus que cette mesure n'était pas efficace.

Compte tenu des circonstances, toutefois, je ne suis pas prêt à dire qu'elle n'était pas justifiée dans le cadre des mesures alors jugées nécessaires. Il était raisonnable de craindre une implication américaine, et une possible participation, dans les manifestations. Nombre des blocages à la frontière comprenaient des manifestations de part et d'autre du point d'entrée. Les centres d'appel d'urgence 9-1-1 d'Ottawa avaient été inondés d'appels provenant des États-Unis. Plus de 6 millions de dollars canadiens de financement du Convoi de la liberté venaient des États-Unis. Les liens entre les États-Unis et ce qui se passait au Canada étaient suffisamment importants pour que le premier ministre Justin Trudeau le mentionne lors de sa conversation téléphonique avec le président américain Joe Biden, qui a reconnu que la situation était un problème commun. Dans ce contexte, il était raisonnable de considérer que des personnes viendraient au Canada pour participer aux manifestations et il était approprié de prendre des mesures pour les en empêcher.

29.12 L'interdiction d'apporter un soutien matériel

L'interdiction d'apporter un soutien matériel aux personnes participant à des manifestations illégales était appropriée. Les manifestations d'Ottawa n'ont pu perdurer autant qu'elles l'ont fait que grâce aux importantes contributions de sympathisants. Les dons en espèces ont permis de payer des chambres d'hôtel et d'acheter du carburant. Des opérations complexes comme Adopt-A-Trucker ont fourni de la nourriture, des douches et des hébergements. Tout cela a contribué à la poursuite des manifestations. Il était approprié que le gouvernement cherche à priver

les manifestants de ce soutien afin de les encourager à partir avant que la police ne recoure à la force.

En arrivant à cette conclusion, j'ai conscience que le fait d'apporter un soutien matériel à des manifestants pourrait être considéré comme l'expression d'un acte protégé par la Constitution. Cependant, étant donné le besoin pressant de mettre fin aux manifestations et le rôle important que l'interruption des dons a joué dans la réalisation de cet objectif, j'estime que l'interdiction de ces dons constituait une limite raisonnable.

Je n'ai aucun mal non plus à conclure que cette mesure était efficace. Même si j'ai découvert que peu des dons en ligne sont parvenus jusqu'aux manifestants, les tierces parties avaient bien d'autres façons d'apporter un soutien matériel qui a alimenté les manifestations. Je conclus que cette disposition, lorsqu'elle était appliquée avec d'autres mesures, comme le régime de gel des avoirs en vertu du *DMEU*, a joué un rôle en réduisant le soutien apporté aux manifestants et, donc, leur capacité de continuer de manifester. Il est probable que cela a eu au moins quelque incidence sur l'empreinte des manifestations avant l'intervention de la police.

29.13 Le gel des avoirs

Le régime de gel des avoirs avait deux principaux objectifs : premièrement, décourager les gens de rester sur les lieux de manifestations illégales et, deuxièmement, empêcher les participants au convoi de recevoir plus de soutien financier.

Le soutien financier apporté aux manifestations d'Ottawa par des personnes de tout le Canada et du monde entier était important. Les organisateurs des manifestations ont clairement dit qu'ils étaient stupéfaits d'avoir aussi bien réussi à réunir des fonds. L'utilisation qui en était prévue n'était pas toujours bien définie, mais il était évident que les fonds donnés pouvaient renforcer la capacité des manifestants de rester longtemps à Ottawa en permettant l'achat de nourriture, de carburant, de chambres d'hôtel ou de divertissements.

Cependant, comme je l'ai constaté, relativement peu de cet argent donné est parvenu jusqu'aux manifestants. La majeure partie des fonds était bloquée par des mesures prises par des entités privées et par des ordonnances de tribunaux. Cela soulève une question intéressante qui est de savoir si les dispositions du *DMEU* visant le gel d'avoires étaient nécessaires pour contrer les manifestations illégales.

J'ai conclu qu'elles l'étaient, du moins du point de vue de la norme des « motifs raisonnables de croire » aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Étant donné le rythme auquel les dons s'accumulaient, il était raisonnable de la part du Cabinet de s'inquiéter que des dons continuaient de parvenir aux manifestants. Le fait que la collecte de fonds menée par Tamara Lich pour le Convoi de la liberté ait pu être transférée aussi rapidement à GiveSendGo après la décision de GoFundMe d'y mettre un terme montrait que les manifestants et les donateurs pouvaient changer rapidement d'outils de collecte de fonds. L'utilisation de cryptomonnaies comme outil de collecte de fonds a encore plus compliqué les choses. Il était tout à fait raisonnable de la part du Cabinet de craindre qu'il y ait d'autres tentatives pour échapper aux conséquences de l'ordonnance de blocage du procureur général, ou de l'injonction conservatoire obtenue par la résidente du centre-ville d'Ottawa Zexi Li. Les faits montraient que les ordonnances de tribunaux, quoiqu'utiles, pouvaient être longues à obtenir et qu'elles risquaient de ne pas être efficaces pour ce qui était d'intercepter les dons avant qu'ils puissent être transférés. À la lumière des faits, je conclus que le Cabinet avait des motifs raisonnables de croire qu'une mesure extraordinaire, comme la disposition du *DMEU* relative au gel des avoires, était nécessaire pour empêcher que les manifestations ne soient soutenues financièrement à long terme.

De plus, comme je l'explique ci-dessous, le régime de gel des avoires a eu un effet important pour ce qui est d'encourager les manifestants à quitter des manifestations illégales.

Cette conclusion seule ne répond pas à la question de savoir si les mesures étaient appropriées. En particulier, six éléments du mécanisme demandent un examen plus

approfondi : 1) l'incidence du gel d'avoirs sur les droits garantis par la *Charte*; 2) la portée géographique de la mesure; 3) l'application de la mesure à des établissements financiers sous réglementation provinciale; 4) l'éventail des personnes à qui la mesure s'est appliquée; 5) l'absence de latitude ou d'exceptions au mécanisme; 6) l'absence de protections procédurales adéquates.

La collecte de fonds elle-même bénéficie d'une protection constitutionnelle en vertu de l'article 2 de la *Charte*, et cela concerne les donateurs comme les bénéficiaires des fonds. En ce qui concerne les donateurs, le don peut en soi être l'expression d'un acte. Étant donné le caractère politique des manifestations, je n'ai aucun mal à conclure que nombre des personnes qui ont donné au Convoi de la liberté l'ont fait au moins en partie pour exprimer leur solidarité avec les manifestants et pour ajouter leur voix à une manifestation politique. La mesure a également touché les manifestants eux-mêmes en supprimant une source principale qui leur permettait de continuer de s'exprimer politiquement.

Cependant, pour des raisons que j'explique plus tôt dans ce sommaire, quand la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, mettre fin aux manifestations illégales constituait déjà en soi une limite raisonnable à la liberté d'expression. Le régime de gel des avoirs a fortement touché les manifestants, mais il ne comportait pas de recours à la force physique ou à la violence. En encourageant les manifestants à partir sans avoir à recourir à la force, le *DMEU* cherchait à mettre fin aux manifestations illégales sans compromettre le bien-être physique des manifestants ou d'autres personnes. Il s'agissait d'une réponse proportionnée à la situation telle qu'elle existait au 14 février 2022.

Le fait que le *DMEU* demande à des entités énumérées de geler les biens appartenant à des personnes participant à des activités interdites, ou détenus ou contrôlés par ces personnes, ne constituait pas une violation de l'article 8 de la *Charte*. Si la *Charte* protège les citoyens contre « les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives », le gel d'avoirs en vertu du *DMEU* n'est pas abusif et il ne constitue pas une « saisie » aux

fins de l'article 8. La Cour suprême explique que l'article 8 est destiné à promouvoir le respect de la vie privée des citoyens. Il ne protège pas contre des restrictions à la jouissance de biens. En conséquence, même la confiscation de biens par le gouvernement ne constituerait pas en soi une « saisie » aux fins de l'article 8, sauf si elle intervenait dans le contexte d'une enquête administrative ou criminelle⁶³. Le *DMEU* n'entraînait pas une confiscation des biens en question; il demandait seulement à des établissements désignés de les geler. Il ne s'agissait pas d'aider une enquête administrative ou criminelle, mais de dissuader des personnes de continuer de participer à des manifestations illégales.

Le deuxième élément du *DMEU* à examiner est le fait qu'il s'est appliqué à tout le Canada. On pourrait soutenir que son application aurait dû se limiter à l'Ontario, étant donné qu'il ciblait à l'évidence les personnes qui participaient aux manifestations d'Ottawa ou qui leur apportaient un soutien. À cela, on peut répondre simplement que les mesures devaient être nationales pour être efficaces. Entre les opérations bancaires en ligne et les applications pour téléphone intelligent, il suffit de quelques minutes pour transférer de l'argent entre des établissements financiers. Si le *DMEU* ne s'était appliqué qu'aux établissements situés en Ontario, il n'y aurait pas eu grand-chose pour empêcher les manifestants de réunir ou de déplacer des fonds en passant par des entités se trouvant en dehors de la province.

Le troisième élément du *DMEU* était le fait qu'il visait des établissements financiers sous réglementation provinciale, comme les coopératives de crédit. C'était une réelle préoccupation. Un des aspects les plus importants du pouvoir de légiférer pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » en temps de crise, que j'examine à la section 3.1, est qu'il permet au gouvernement fédéral de s'occuper d'affaires qui, d'ordinaire, relèvent de la compétence exclusive des provinces. Il ne faudrait pas perturber à la légère les règles ordinaires du fédéralisme ni accepter cette perturbation comme étant appropriée sans justification valable.

⁶³ *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708, par. 52 et 53.

Cependant, j'estime que la réglementation d'établissements provinciaux par le *DMEU* était appropriée pour deux raisons. La première est que, tout comme les manifestants pouvaient facilement transférer leur argent d'une province à l'autre, ils pouvaient aussi le transférer assez facilement des banques à des coopératives de crédit ou à d'autres établissements provinciaux. La deuxième est que le *DMEU* n'a pas gravement empiété sur les compétences provinciales. La mesure avait pour seul effet de demander le gel d'avoirs. Les provinces restaient libres de réglementer leurs établissements comme elles l'entendaient par ailleurs.

Le quatrième élément du *DMEU* est qu'il s'appliquait à plus de personnes qu'il n'aurait dû. Comme je l'explique à la section 18.5, il y avait une tension entre ce que le *DMEU* faisait et ce que le gouvernement fédéral cherchait à accomplir. Le *DMEU* demandait le gel des avoirs de toutes les « personnes désignées », c'est-à-dire non seulement des manifestants, mais aussi des petits donateurs au Convoi de la liberté. En revanche, le gouvernement fédéral a déclaré, en février 2022 et devant la Commission, qu'il voulait seulement que les établissements financiers gèlent les avoirs des dirigeants des manifestations et de leurs principaux soutiens. Le message du gouvernement était que les dons aux manifestations illégales étaient interdits et que les donateurs s'exposaient à un gel de leurs comptes, mais qu'au début au moins, seuls les donateurs importants seraient visés.

Finalement, je ne pense pas que la portée du *DMEU* était abusive. Chercher à empêcher que toute somme d'argent serve à financer les manifestations illégales constituait, à mon avis, une mesure raisonnable compte tenu des circonstances. En outre, la mesure n'était pas rétroactive. Autrement dit, les personnes qui avaient donné au Convoi de la liberté avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ont jamais risqué de voir leurs avoirs gelés.

Je constate qu'en pratique, le gel des avoirs reposait dans une large mesure sur des listes de personnes désignées que la GRC a fournies aux établissements financiers. Nul ne semble contester que les petits donateurs ou d'autres personnes n'ayant

qu'un lien périphérique avec les manifestations ne figuraient pas sur ces listes, ce qui a atténué les effets de la disposition.

Une question connexe relative à la portée que des témoins ont évoquée concernait les comptes bancaires conjoints. Une personne qui n'avait aucun lien avec les manifestations risquait toujours de voir ses avoirs gelés en vertu du *DMEU* si elle détenait des comptes conjoints avec un manifestant. Il n'est pas difficile d'imaginer un scénario où une personne participait aux manifestations, mais pas son conjoint (ou, en fait, y participait contre la volonté du conjoint). Il est évidemment injuste que des personnes sans lien avec les manifestations voient leurs comptes gelés.

La difficulté, toutefois, est que cela semble avoir été inévitable. Aucune des parties n'a présenté d'observations sur la façon dont le *DMEU* aurait pu être structuré pour éviter cette conséquence, et je suis moi-même incapable de penser à un mécanisme évident. La question est alors de savoir si l'incidence inévitable du *DMEU* sur de tierces parties innocentes rendait la mesure inappropriée. Là encore, et non sans quelque hésitation, je conclus que les mesures étaient quand même pertinentes. L'exclusion des comptes joints du *DMEU* aurait permis aux manifestants de le contourner facilement et rapidement en utilisant ou en créant des comptes joints.

Un cinquième élément du *DMEU* était qu'il imposait une obligation générale de geler les avoirs sans aucune sorte de latitude ni exception pour des motifs humanitaires. J'ai reçu des preuves selon lesquelles le *DMEU* a empêché d'acheter des médicaments ou de procéder au paiement de pensions alimentaires pour enfant ou époux. Ces conséquences du *DMEU* n'étaient pas intentionnelles.

Il y aurait dû, selon moi, y avoir une disposition conférant une certaine latitude dans l'application du *DMEU*. Contrairement à l'incidence du gel des avoirs sur les comptes conjoints, qui semblait être une conséquence inévitable du régime du *DMEU*, cette mesure aurait pu être conçue de manière à permettre au moins une sorte d'exception pour les motifs humanitaires. En fait, il semble que cela a fait l'objet de discussions

entre les établissements financiers et le ministère des Finances pendant que le *DMEU* était en vigueur. L'absence d'une telle disposition était préoccupante.

Ma critique en l'espèce est nuancée par la réalité qui est que le *DMEU* a été rédigé rapidement et qu'il n'a été en vigueur que peu de temps. Les responsables du ministère des Finances auraient dû prévoir la nécessité d'une sorte de régime d'exception quand ils ont conçu le *DMEU*, mais je suis prêt à accepter que la vitesse à laquelle les mesures ont été conçues faisait qu'il était peut-être difficile de prévoir un tel régime. J'imagine que si le *DMEU* avait été en vigueur plus longtemps, un système d'exceptions ou une certaine latitude auraient été mis en place.

Un sixième élément du régime de gel des avoirs est qu'il ne prévoyait pas de protections procédurales. Il y avait deux volets à ce reproche, soit l'absence de préavis suffisant aux personnes dont les avoirs devaient être gelés et l'absence de tout mécanisme de déblocage des avoirs.

Je n'accepte pas l'idée qu'il y ait eu un défaut de fournir un préavis suffisant. Le *DMEU* n'imposait pas aux établissements financiers d'obligation officielle d'informer leurs clients du gel des avoirs, mais je ne pense pas qu'il était nécessaire d'inclure une telle règle. Il était plutôt nécessaire que les manifestants sachent à l'avance qu'ils risquaient de voir leurs avoirs gelés s'ils persistaient dans le comportement qui faisait qu'ils répondaient aux critères des personnes désignées. Je suis convaincu que la police et le gouvernement fédéral n'ont pas ménagé leurs efforts pour informer les manifestants de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et des conséquences possibles auxquelles ils s'exposeraient s'ils continuaient de participer aux manifestations. Même si l'interdiction de faire des dons a fait l'objet de moins de publicité, rien n'indique non plus que les comptes de donateurs ont été gelés.

L'absence de mécanisme de retrait des listes est plus préoccupante. Si le régime de gel des avoirs avait notamment pour objectif de convaincre des personnes de quitter les lieux de manifestation, il aurait dû comporter un mécanisme de déblocage des

comptes une fois que les personnes avaient quitté les lieux. L'absence de toute règle précise au sujet du débloqué des avoirs préoccupait les établissements financiers, qui ne savaient pas comment déterminer si une personne dont le nom figurait dans un rapport fourni par la GRC n'était plus une personne désignée. Le ministère des Finances a d'abord pensé que les établissements financiers, du fait de leur obligation de surveillance continue des relations clients, débloqueraient les comptes une fois qu'ils auraient confirmé que leurs titulaires ne participaient plus aux activités interdites. Cependant, des problèmes de sécurité ont commencé à se poser pour les employés de première ligne dans les établissements financiers lorsque des personnes sont venues exiger que leurs comptes soient débloqués.

L'absence de toute règle était également problématique pour les manifestants. Ils n'ont reçu aucune instruction sur la marche à suivre pour faire débloquer leurs comptes, si ce n'est de quitter les manifestations. On ne leur a pas dit qui contacter ou quelle information ils devraient fournir. Il est fort possible que cette absence d'instructions ait contribué à la frustration et aux problèmes de sécurité susmentionnés.

L'absence de mécanisme de débloqué était un défaut du *DMEU*. Le gouvernement aurait dû prévoir la nécessité de donner rapidement aux anciens manifestants accès à leurs fonds. Il aurait fallu accorder plus d'attention à cette question dès le départ. Toutefois, je suis convaincu qu'avec plus de temps, ce mécanisme aurait été créé. Les responsables du ministère des Finances travaillaient déjà avec la GRC pour en mettre un au point quand la GRC a émis, le 21 février, un avis général aux établissements financiers disant qu'elle ne considérait plus comme « personnes désignées » les personnes auparavant répertoriées. À toutes fins utiles, la GRC disait clairement aux établissements financiers qu'ils devraient débloquer les comptes.

À mon sens, un aspect du régime de gel des avoirs n'était pas approprié en principe, à savoir la suspension des polices d'assurance automobile. Il s'agissait, certes, d'une autre mesure pour décourager la participation aux manifestations, mais elle était, en fait, contreproductive et elle risquait de se révéler dangereuse si elle était

mise en œuvre. Comme l'ont expliqué les services de police, il serait dangereux de suspendre les polices d'assurance de ces véhicules, car cela signifierait que les manifestants devraient partir sans leurs véhicules ou les conduire sans assurance. En cas d'accident, des personnes innocentes auraient pu subir injustement les conséquences d'un défaut d'assurance. Cette mesure était considérée comme suffisamment problématique pour que la GRC décide de ne pas fournir aux sociétés d'assurance ses listes de personnes désignées. Tout simplement, la GRC ne voulait pas que cette partie du *DMEU* soit utilisée. À mon avis, cette mesure, peut-être bien intentionnée, n'était ni nécessaire ni appropriée.

Étant donné l'efficacité générale du régime de gel des avoirs pour ce qui est de résoudre de façon sécuritaire et rapide la situation d'urgence, je conclus qu'il s'agissait d'une mesure pertinente et efficace. Comme je l'ai conclu, il aurait dû y avoir des mécanismes offrant une certaine latitude dans l'application du régime et en ce qui concerne le déblocage des comptes, et la disposition relative aux assurances n'aurait pas dû être incluse. Cependant, il s'agissait, dans son ensemble, d'un outil puissant pour décourager de participer aux manifestations et inciter les manifestants à partir. Je suis convaincu qu'il a joué un rôle utile dans la réduction de l'empreinte des manifestations et que, ce faisant, il a contribué utilement à mettre fin à l'état d'urgence.

29.14 Les déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Les mesures exigeant des services de traitement des paiements et des plateformes de sociofinancement qu'elles fassent des déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) comblaient une lacune législative antérieure aux manifestations. Comme l'a déclaré la vice-première ministre

Chrystia Freeland, les pouvoirs de surveillance du CANAFE [TRADUCTION] « étaient adaptés à une économie du XX^e siècle, mais pas à une économie du XXI^e siècle⁶⁴ ».

Les changements ont peut-être renforcé l'intégrité du régime canadien de lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent, mais ils n'ont eu aucune incidence pour ce qui est de mettre fin aux manifestations. Selon le CANAFE, les changements n'ont entraîné aucune évolution des habitudes de déclaration et ils n'ont eu aucune incidence sur sa capacité de s'acquitter de son mandat parce qu'ils n'ont pas été en place assez longtemps pour avoir un effet.

Je sais que ce sujet n'a pas été soulevé ou examiné pendant les audiences, mais il me semble évident que le paragraphe 4(2) du *DMEU*, qui fait obligation aux services de traitement des paiements et aux plateformes de sociofinancement de déclarer les opérations dont il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles sont liées à la perpétration par une personne désignée d'une infraction de recyclage de produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes, était peut-être inutile simplement parce qu'il était dans une large mesure redondant, étant donné d'autres dispositions du *DMEU*. Les plateformes de sociofinancement et les services de traitement des paiements faisaient partie des entités mentionnées à l'article 3 du *DMEU*. L'article 2 du *DMEU* exigeait des entités mentionnées qu'elles cessent toute relation avec les personnes désignées. Les entités n'auraient donc pas de transactions effectuées par des personnes désignées à déclarer au CANAFE. Par ailleurs, en vertu de l'article 5 du *DMEU*, les entités devaient déclarer à la GRC ou au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) l'existence de biens en leur possession appartenant à une personne désignée et leur communiquer tout renseignement sur les transactions relatives à ces biens. Il est donc difficile de savoir pourquoi il était nécessaire de faire des déclarations au CANAFE en vertu du paragraphe 4(1).

⁶⁴ Témoignage de la vice-première ministre C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 15 et 16.

Le genre d'obligations de déclaration que le paragraphe 4(3) du *DMEU* impose aux plateformes de sociofinancement et aux services de traitement des paiements existe déjà pour d'autres entreprises de services monétaires. Je comprends que cette mesure était importante pour combler une lacune dans l'architecture du dispositif canadien en matière de déclaration et de renseignement financiers, mais j'ai du mal à voir en quoi elle était nécessaire pour faire face précisément à l'état d'urgence, d'autant qu'il était reconnu qu'il faudrait du temps pour que cette mesure ait un effet. Me fondant sur les renseignements dont je dispose, je suis porté à conclure que ce n'était pas une mesure d'urgence pertinente, mais je reconnais qu'il existe peut-être des éléments de preuve ou des arguments sur ce point dont je ne dispose pas.

30. Conclusion

Beaucoup ont qualifié les événements de janvier et février 2022 d'exceptionnels. Je pense qu'il s'agit d'une description appropriée. Bien des choses au cours de cette période étaient, sinon sans précédent, à tout le moins extraordinaires. L'utilisation pour la première fois en 35 ans d'existence de la *Loi sur les mesures d'urgence* faisait partie de ces événements exceptionnels et faisait l'objet de cette enquête.

Il n'est pas surprenant que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ait jamais été utilisée jusqu'à présent. Il s'agit d'une loi d'exception faite pour des périodes exceptionnelles. Elle ne peut être invoquée que lorsqu'une série de conditions préalables à plusieurs volets est réunie. Son invocation déclenche une gamme de mécanismes d'examen, de surveillance et de reddition de comptes qui servent de contrepoids aux gouvernements qui utilisent la Loi quand ils ne le devraient pas et de moyens de limiter les abus de pouvoir. L'effet cumulatif de ces conditions préalables et de ces mécanismes d'examen est qu'il sera rarement recouru à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

J'ai conclu qu'en l'espèce, le seuil très élevé à respecter pour invoquer la Loi a été atteint. Je l'ai fait avec réticence. L'État devrait généralement faire face à des situations de crise sans recourir à des pouvoirs d'urgence. Dans de rares cas seulement, lorsque

l'État ne peut autrement remplir son obligation fondamentale de garantir la sécurité des citoyens et des biens, le recours à des mesures d'urgence sera jugé pertinent. Quant aux mesures que le Cabinet a mises en place pour faire face à la situation d'urgence, je conclus que, si la plupart des mesures étaient pertinentes et efficaces, d'autres n'étaient pas satisfaisantes.

Il est regrettable qu'une telle situation se soit produite, car à mon sens, elle aurait pu être évitée. Comme je l'explique dans ce rapport, la réponse au Convoi de la liberté comprenait une série d'échecs en matière de maintien de l'ordre. Certaines erreurs étaient peut-être minimales, mais d'autres étaient importantes et, ensemble, elles ont contribué à une situation qui est devenue incontrôlable. Des manifestations légales ont sombré dans l'illégalité, au point de provoquer une situation de crise nationale.

Les échecs ne concernaient pas seulement le maintien de l'ordre. Les événements de janvier et février 2022 peuvent aussi être considérés comme un échec du fédéralisme. Au Canada, notre régime fédéral enrichit la démocratie en s'attachant à préserver l'unité nationale tout en soutenant la diversité régionale. Mais il faut pour remplir ces promesses une coopération et une collaboration. Face à des situations de menace et d'urgence dans un régime fédéral, il faut que tous les ordres de gouvernement, et ceux qui les dirigent, dépassent les considérations politiques afin de collaborer pour le bien commun. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas en janvier et février 2022.

Le Convoi de la liberté était un moment singulier de l'histoire au cours duquel des revendications économiques, sociales et politiques qui couvaient se sont trouvées exacerbées par la pandémie de COVID-19, ont été modelées par un paysage en ligne complexe truffé de mésinformation et de désinformation, et se sont déchaînées en un torrent de contestation politique et d'agitation sociale. Bien qu'extraordinaire, ce n'était pas entièrement imprévisible. L'histoire montre qu'il est courant que les pandémies s'accompagnent d'un déclin de la cohésion sociale et d'une poussée d'agitation sociale. Celle-ci ne fait pas exception.

L'état d'urgence de 2022 résultait de l'incapacité à prévoir un tel moment et à bien gérer les manifestations légitimes qui ont eu lieu, surtout la manifestation d'Ottawa. Si différentes forces de police et différents ordres de gouvernement s'étaient préparés à des événements de ce type et les avaient prévus, et s'ils avaient agi différemment en réponse à la situation, la situation de crise à laquelle le Canada a fait face en fin de compte aurait probablement pu être évitée. Tel n'a pas été le cas, malheureusement.

Heureusement, le Parlement qui a adopté la *Loi sur les mesures d'urgence* a eu la sagesse de créer une loi prévoyant les pouvoirs nécessaires pour protéger les Canadiens en période de crise et les mécanismes nécessaires pour imposer des limites et assurer une reddition de comptes.

Les services de police et les gouvernements ont des enseignements systémiques importants à tirer des événements de janvier et février 2022. J'ai recommandé des modifications législatives qui, je l'espère, aboutiront à une amélioration de la *Loi sur les mesures d'urgence*. J'ai également proposé des pratiques exemplaires qui, je l'espère, prépareront mieux les gouvernements et les services de police à faire face à des situations qui risquent de se transformer en état d'urgence.

J'espère également que, par les travaux de la Commission et par ce rapport, j'ai fourni au public la transparence et la reddition de comptes voulues par le Parlement en ordonnant cette enquête.

Liste consolidée des recommandations



Liste consolidée des recommandations

1. Le maintien de l'ordre

Recommandation 1 : Le gouvernement fédéral devrait définir ou renforcer – conjointement avec les gouvernements provinciaux, autochtones et territoriaux, avec les services de police et de renseignement, l'Association canadienne des chefs de police et d'autres intervenants – des protocoles d'échange d'information, de collecte de renseignements et de distribution qui :

- a. identifient comment et par qui l'information et les renseignements devraient être recueillis, analysés et distribués pour les événements majeurs, comme des manifestations qui touchent plusieurs provinces ou tout le pays;
- b. améliorent la capacité d'évaluer en concertation la fiabilité de l'information recueillie;
- c. respectent la *Charte canadienne des droits et libertés* et les attentes raisonnables des personnes concernées en ce qui a trait à la protection de la vie privée;
- d. renforcent la tenue des dossiers sur la collecte, l'analyse et la distribution de l'information et des renseignements;

- e. garantissent le respect des mandats législatifs, par exemple, des limites légales de la surveillance des manifestations légitimes par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS);
- f. favorisent l'accès approprié aux renseignements venant des médias sociaux et de source ouverte et leur bonne interprétation;
- g. garantissent que, s'il y a lieu, des renseignements détaillés, opportuns et fiables soient communiqués à la police et au gouvernement, dans leurs sphères décisionnelles appropriées;
- h. préconisent des évaluations des risques objectives fondées sur des éléments probants, écrites afin de reconnaître les manques d'information et d'éviter les erreurs d'interprétation.

Recommandation 2 : Les intervenants mentionnés dans la recommandation 1 devraient envisager de nommer un seul coordonnateur national du renseignement pour les événements majeurs de dimension nationale, interprovinciale ou interterritoriale.

Recommandation 3 : La police et les autres organismes d'application de la loi devraient élaborer, de concert avec les gouvernements concernés, des protocoles relatifs aux demandes de ressources policières supplémentaires, lorsqu'un service de police n'est pas en mesure de répondre seul à des événements majeurs, y compris à certaines manifestations. Ces protocoles devraient préciser ce qui suit :

- a. si en Ontario un service de police municipal devrait demander des ressources supplémentaires en s'adressant à la PPO ou en même temps directement à d'autres services de police et/ou à la GRC;
- b. si et quand de telles demandes devraient accorder la priorité aux ressources policières provinciales avant de faire appel à la GRC ou aux ressources d'autres organismes fédéraux;

- c. à qui ces demandes devraient être adressées et dans quelles circonstances;
- d. dans quelle mesure les gouvernements devraient participer à ces demandes de ressources;
- e. quelles circonstances (comme un plan acceptable pour l'organisme fournissant des ressources importantes ou la création d'un commandement intégré ou unifié) devraient exister, le cas échéant, avant que des ressources externes soient fournies et dans quelle mesure ces circonstances devraient être consignées par écrit;
- f. dans les situations où des ressources limitées ne peuvent pas être déployées en même temps dans plusieurs endroits, quels facteurs déterminent le choix de l'endroit qui aura accès en premier ou principalement à ces ressources, et dans quelle mesure le gouvernement peut intervenir dans la priorisation de ressources limitées dans des événements particuliers;
- g. en Ontario, si le commissaire de la PPO devrait être officiellement habilité à s'occuper de la fourniture et de l'attribution de ressources policières lorsque d'autres services de police demandent une aide extérieure.

Recommandation 4 : Toutes les commissions des services policiers des provinces qui peuvent être le théâtre d'événements majeurs, y compris de grandes manifestations, ou en subir les conséquences, devraient adopter des politiques conformes aux rapports Morden et Epstein et à leurs responsabilités prévues par la loi, qui délimitent leurs rôles de surveillance et de gouvernance face à ces événements. Ces politiques devraient, au minimum :

- a. expliquer ce qui constitue un « point critique »;

- b. préciser quels types d'activités constituent des pratiques exemplaires, y compris ce qu'elles peuvent et devraient faire pour garantir des services policiers convenables et efficaces dans le territoire relevant de leur compétence – comme établir des priorités, poser des questions et fournir des avis non contraignants relativement à des questions opérationnelles – et obtenir les renseignements dont elles peuvent avoir besoin pour faciliter le règlement des questions relatives aux ressources. Par ailleurs, ces activités peuvent fort bien inclure des évaluations a posteriori des leçons apprises, notamment en ce qui a trait aux événements majeurs imprévus, et le repérage de pratiques exemplaires en matière de services policiers;
- c. faire la différence, s'il y a lieu, entre des événements prévus et imprévus, dans la mesure où cette distinction peut influencer sur la nature et le moment de la surveillance civile lorsqu'un événement atteint un « point critique »;
- d. définir la portée et le sens des interdictions d'ingérence ou de direction des opérations quotidiennes et préciser quand les directives données au chef de police devraient être consignées par écrit;
- e. définir le rôle des commissions pour ce qui est d'appuyer les demandes de ressources supplémentaires ou un commandement et un contrôle intégrés pour faire face aux événements majeurs;
- f. veiller à ce que l'information transmise en dehors des réunions de la commission soit communiquée à tous les membres de la commission;
- g. fournir aux membres des commissions et aux cadres supérieurs de la police une formation sur le contenu de ces politiques et pratiques exemplaires;

- h. s'il y a lieu, exiger que le service de police crée des procédures et des pratiques complémentaires à l'appui de ces politiques.

Recommandation 5 : Les gouvernements devraient envisager d'intégrer les points de la recommandation 4, en totalité ou en partie, dans les lois sur les services policiers et/ou imposer aux commissions d'adopter des politiques qui intègrent ces points.

Recommandation 6 : Le ministère du Solliciteur général de l'Ontario devrait envisager d'officialiser les responsabilités de ses conseillers en services policiers dans les interactions avec les commissions des services policiers et avec le ministère. Le processus pour ce faire devrait tenir compte des questions mentionnées dans ce rapport.

Recommandation 7 : La province de l'Ontario devrait créer des protocoles qui pourraient être intégrés dans sa loi sur les services policiers, dans ses règlements ou dans son manuel de normes des services policiers et qui :

- a. définissent les critères régissant l'exercice des pouvoirs prévus aux articles 9 et 55 de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario et dans la loi ontarienne qui la remplace;
- b. précisent la structure d'un modèle de commandement et de contrôle intégrés ou unifiés, et des pratiques exemplaires en ce qui concerne sa création et son opérationnalisation;
- c. créent des critères et un processus clair pour obliger, dans des circonstances exceptionnelles, un service de police municipal à accepter un modèle de commandement et de contrôle intégrés ou unifiés pour la gestion d'un événement majeur. Le pouvoir d'obliger un service de police peut être confié, par exemple, au commissaire de la PPO ou à l'inspecteur général des services policiers.

Recommandation 8 : Le gouvernement fédéral, les autres gouvernements provinciaux et territoriaux et les gouvernements autochtones devraient créer des protocoles ou des protocoles d'entente semblables pour faire face à des événements majeurs ailleurs qu'en Ontario ou dans les territoires, ou à des événements majeurs de dimension nationale ou interprovinciale/territoriale.

Recommandation 9 : Tous les gouvernements et leurs services de police devraient travailler en coopération pour créer, dans la mesure du possible, des normes nationales pour ce qui est des réponses à apporter à ces questions.

Recommandation 10 : La province de l'Ontario devrait envisager de créer une unité de gestion des événements majeurs, analogue à l'unité créée pour la gestion de cas graves dans le contexte des enquêtes. Un coordonnateur de la gestion des événements majeurs pourrait veiller à la mise en place immédiate du commandement et du contrôle intégrés lorsqu'il est répondu aux critères définis et faciliter l'échange de renseignements et d'autres informations, ainsi que l'accumulation de ressources. L'obligation d'informer le coordonnateur lorsqu'il est répondu à certains critères encouragerait aussi la reddition de compte et un passage sans heurt au commandement intégré, s'il y a lieu.

Recommandation 11 : D'autres provinces canadiennes devraient envisager des changements semblables aux lois, règlements, politiques et procédures existants afin de prévoir la création de telles unités.

Recommandation 12 : Le gouvernement fédéral devrait également envisager de créer une unité de gestion des événements majeurs ou un poste de coordonnateur de la gestion des événements majeurs afin de traiter et de coordonner les interventions en matière de maintien de l'ordre dans tout le pays face à des événements majeurs de dimension nationale.

Recommandation 13 : Le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux devraient envisager de créer des normes nationales pour

le maintien de l'ordre lors d'événements majeurs ou de modifier les lois, règlements, manuels de normes des services policiers, politiques et procédures existants afin de préciser les éléments essentiels de la planification stratégique, opérationnelle et tactique lors d'événements majeurs, comme des manifestations.

Recommandation 14 : D'après les enseignements tirés de cette enquête, ces normes, cadres, lois, politiques, procédures ou manuels devraient inclure, sans s'y limiter toutefois, ce qui suit :

- a. des processus pour identifier les commandants stratégiques, opérationnels et tactiques, et planifier la relève;
- b. des redondances intégrées au commandement pour assurer une couverture 24 heures sur 24, sept jours sur sept, et garantir la continuité du commandement;
- c. le repérage d'autres lieux légitimes où la manifestation pourrait se poursuivre, le cas échéant;
- d. la planification de la santé et du bien-être des policiers;
- e. l'évaluation continue des répercussions sur la collectivité;
- f. la planification en amont de l'événement et le dialogue continu avec les manifestants mené par des agents formés et, s'il y a lieu, compétents sur le plan culturel;
- g. la coordination avec les premiers intervenants non policiers et les autorités ou organismes publics concernés (par exemple, en créant des tables de direction).

Recommandation 15 : La GRC devrait envisager de diriger une initiative, en collaboration avec d'autres organismes policiers, afin que les services de police de tout le pays adoptent un seul modèle de commandement et de contrôle, avec une nomenclature commune pour faciliter des opérations intégrées dans les situations appropriées.

Recommandation 16 : Dans la mesure du possible, les services de police devraient disposer d'un contingent d'agents d'ELP formés ou avoir conclu une entente avec un autre service pour avoir accès à de tels agents ou aux compétences appropriées, au besoin.

Recommandation 17 : Les services de police devraient créer des procédures, si elles n'existent pas déjà, pour définir clairement le rôle des agents des ELP dans le contexte d'événements majeurs. Les procédures devraient adopter, avec les modifications voulues pour tenir compte de la situation locale, des cadres comme le Framework for Indigenous Incidents Protests de la PPO et/ou le cadre national de l'ACCP.

Recommandation 18 : Les agents des ELP et les commandants des événements majeurs, ainsi que les hauts dirigeants, devraient recevoir une formation spécialisée, entre autres, sur le cadre de la PPO et/ou le cadre national de l'ACCP, et sur le rôle que doivent jouer les agents des ELP et les dirigeants par rapport aux événements majeurs.

Recommandation 19 : En ce qui concerne la recommandation 18, les services de police devraient reconnaître les considérations particulières qui doivent éclairer la réponse policière aux manifestations autochtones, y compris la nécessité de compétences culturelles pour traiter ces manifestations. Cette reconnaissance devrait aussi s'étendre, plus généralement, à la définition de normes, de cadres, de lois, de politiques, de procédures et de manuels nationaux en matière de services policiers.

Recommandation 20 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer, en collaboration avec d'autres gouvernements concernés, un processus d'accréditation accéléré pour que les agents de la GRC ou les agents interprovinciaux puissent exercer une autorité juridique afin de faire respecter les lois provinciales ou les règlements municipaux, le cas échéant, et lorsque leur formation garantit qu'ils sont compétents pour exercer cette autorité.

Recommandation 21 : Tout processus d'accréditation accéléré devrait mentionner des mécanismes de surveillance et de responsabilisation de la police.

Recommandation 22 : Lorsqu'ils font face à des événements majeurs, les municipalités, les commissions des services policiers et les services de police devraient fournir au public des renseignements précis, utiles et actualisés régulièrement.

Recommandation 23 : Le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres gouvernements et avec les services de police et d'autres parties concernées, devrait examiner en profondeur la portée et les limites des pouvoirs policiers en ce qui concerne les activités de protestation. À terme, cet examen devrait permettre de préciser ces pouvoirs, que ce soit dans un cadre législatif ou par l'élaboration de protocoles de maintien de l'ordre qui s'inspirent des leçons tirées de la présente enquête.

Entre autres, ces protocoles devraient préciser la mesure dans laquelle la police peut légalement restreindre l'accès des manifestants et de certaines catégories de véhicules à une zone située à l'intérieur ou à l'extérieur d'une ville, ou à un poste frontalier ou ses environs, ainsi que les critères d'application de ces restrictions qui demeurent compatibles avec les droits légitimes de manifester et de se réunir pacifiquement garantis par la *Charte*.

Recommandation 24 : Les consultations et les discussions devraient se poursuivre, par l'entremise d'un groupe de travail dirigé par le gouvernement fédéral, mais comprenant les autres ordres de gouvernement, les services de police et le Service

de protection parlementaire, afin d'examiner en priorité si des modifications devraient être apportées au partage des responsabilités en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans la région de la capitale nationale. La discussion du groupe de travail devrait être éclairée, en partie, par le contenu du présent rapport.

Recommandation 25 : Lorsque le gouvernement fédéral propose de déclarer un état d'urgence et de prendre des mesures d'application de la loi, si les circonstances le permettent, il devrait obtenir, dans le cadre d'une consultation directe ou par un intermédiaire compétent comme la commissaire de la GRC, les points de vue des organismes d'application de la loi susceptibles d'être principalement touchés par les décisions proposées.

Cette consultation devrait porter explicitement sur les mesures d'application de la loi nécessaires, le cas échéant, pour faire face à la situation d'urgence, et sur la question de savoir si les organismes consultés ont des préoccupations à propos des conséquences de la déclaration d'un état d'urgence.

Recommandation 26 : Si les circonstances le permettent, les points de vue des organismes d'application de la loi touchés devraient être résumés par écrit et mis à la disposition des décideurs.

Recommandation 27 : Le gouvernement fédéral devrait élaborer, en priorité, et en consultation avec des spécialistes en la matière, des lignes directrices accessibles au public qui exposent dans un langage clair et accessible :

- a. premièrement :
 - i. les principes fondamentaux qui s'appliquent pour limiter l'information qui peut être demandée à la police;
 - ii. les « lignes » qui distinguent, avec des exemples basés sur des scénarios, ce qui est et n'est pas autorisé;

- iii. la mesure dans laquelle des distinctions devraient être établies entre les circonstances dans lesquelles il est acceptable pour des élus (et le personnel exonéré qui les soutient) ou pour des responsables publics de demander des renseignements à la police;
- b. deuxièmement :
 - i. s'il existe des circonstances dans lesquelles la police, lorsqu'elle fait face à des événements majeurs, devrait fournir de son propre chef des renseignements aux élus et/ou aux hauts fonctionnaires du gouvernement;
 - ii. dans l'affirmative, les types de renseignements qui devraient être fournis.

2. La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale

Recommandation 28 : Tout en gardant à l'esprit les préoccupations liées à la protection de la vie privée et au caractère intrusif de l'État, le gouvernement fédéral devrait examiner la pertinence de conférer à un ministère ou à un organisme gouvernemental le pouvoir et la responsabilité de surveiller l'information contenue dans les médias sociaux et d'en faire rapport à des fins appropriées et sous réserve de garanties adéquates.

Recommandation 29 : Le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen pour s'assurer que les organismes fédéraux responsables de la collecte ou de l'analyse du renseignement de sécurité sont parfaitement coordonnés entre eux. Les objectifs généraux sont de réduire au minimum les redondances et de promouvoir l'intégration et la communication efficace et opportune à l'échelle fédérale et entre les parties concernées des autres ordres de gouvernement.

3. Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques

Recommandation 30 : Le gouvernement fédéral devrait entamer des discussions avec les gouvernements des provinces et des territoires, en consultation avec les gouvernements autochtones et les municipalités touchées, afin de répertorier rapidement les infrastructures et les corridors de transport commercial essentiels et d'établir des protocoles pour les protéger et réagir aux interférences dont ils pourraient être la cible.

4. La Loi sur les mesures d'urgence

Recommandation 31 : L'incorporation par renvoi dans la *Loi sur les mesures d'urgence* de la définition de « menaces envers la sécurité du Canada » de la *Loi sur le SCRS* devrait être retirée.

Recommandation 32 : Il devrait y avoir un examen approfondi de la partie II de la Loi traitant des états d'urgence en vue :

- a. de s'assurer que la définition d'un état d'urgence soit modernisée afin de saisir les situations susceptibles de poser légitimement un risque grave pour l'ordre public, aujourd'hui et dans un avenir prévisible;
- b. de fournir au gouvernement les outils nécessaires pour faire face à ces situations;
- c. de s'assurer que le seuil demeure élevé, que l'invocation de la Loi demeure exceptionnelle et que toutes les garanties appropriées sont mises en place pour maintenir le contrôle ultime et efficace du Parlement sur les mesures prises par le gouvernement en réaction à un état d'urgence.

Recommandation 33 : L'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour inclure l'obligation de consulter les territoires.

Recommandation 34 : Le gouvernement fédéral devrait engager des discussions avec les communautés autochtones afin d'établir les paramètres appropriés pour les consultations concernant l'éventuel recours à la Loi.

Recommandation 35 : Si l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se révèle nécessaire et dans la mesure où les circonstances le permettent, le gouvernement fédéral devrait coopérer avec les provinces pour s'assurer que les mesures qu'il adopte pour faire face à l'urgence sont conformes aux exigences du paragraphe 19(3) de la Loi afin d'atténuer toute atteinte à la compétence provinciale.

Recommandation 36 : Bien qu'il ne soit pas déterminant, le point de vue des gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones selon lequel de telles mesures ne sont pas nécessaires sur leur territoire devrait être pris en compte dans l'élaboration des mesures et la détermination des endroits auxquels elles sont applicables.

Recommandation 37 : L'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour exiger que l'enquête soit convoquée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Recommandation 38 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée afin de donner plus d'orientation à la commission d'enquête établie par suite de la déclaration d'un état d'urgence et, au minimum, lui ordonner d'examiner et d'évaluer le fondement de la déclaration et des mesures adoptées en conséquence.

Recommandation 39 : Le futur commissaire d'une commission d'enquête établie en vertu de la Loi devrait être consulté sur la teneur du mandat de l'enquête.

Recommandation 40 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée afin d'exiger que lors de l'établissement d'une commission d'enquête sur la déclaration

d'un état d'urgence, le gouvernement remet à celle-ci un énoncé complet des fondements factuels et juridiques de la déclaration et des mesures adoptées, y compris le point de vue du ministre de la Justice du Canada quant à savoir si la décision de proclamer un état d'urgence était conforme aux objectifs et aux dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* et si les mesures prises en vertu de la Loi étaient nécessaires et conformes à la *Charte*.

Recommandation 41 : Des modifications devraient être apportées à la *Loi sur les mesures d'urgence* afin d'imposer au gouvernement l'obligation de créer et de conserver un registre écrit complet du processus menant à la décision de déclarer un état d'urgence. Cette obligation devrait s'appliquer à la fois aux représentants élus (et leur personnel exonéré) et aux fonctionnaires.

Recommandation 42 : Le gouvernement devrait commencer le travail de collecte et d'organisation de ses documents et renseignements dès que la décision de déclarer un état d'urgence est prise. Ces documents devraient être produits à la Commission dès le début de son travail ou dès que possible par la suite.

Recommandation 43 : Un gouvernement qui a déclaré un état d'urgence devrait être tenu de produire à la commission d'enquête qui en résulte toutes les contributions au Cabinet et aux ministres sur la question. « Contributions au Cabinet » s'entend de l'ensemble des renseignements, des avis et des recommandations fournis au Cabinet, aux comités du Cabinet ou à chaque ministre.

Recommandation 44 : Le gouvernement devrait être tenu de fournir à une commission d'enquête tous ses documents et fonds de renseignements non caviardés pour absence de pertinence, ou en raison de la confidentialité liée à la sécurité nationale et d'autres privilèges d'intérêt public similaires.

Recommandation 45 : Si une future commission d'enquête crée un groupe de travail chargé d'examiner les contestations de revendication du privilège lié à la sécurité

nationale et de privilèges connexes, le gouvernement devrait participer activement à ce groupe de travail en vue de résoudre rapidement les problèmes.

Recommandation 46 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour permettre au commissaire chargé de l'enquête de nommer une personne qui aura compétence pour résoudre toute revendication de privilège qui relèverait normalement de la compétence d'un juge de cour supérieure, conformément aux procédures accélérées adoptées par l'arbitre.

Recommandation 47 : Lorsqu'on peut raisonnablement prévoir que le gouvernement fera des revendications en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, une demande devrait être soumise au juge en chef de la Cour fédérale pour qu'il nomme un juge chargé de trancher toute contestation de ces revendications de façon accélérée.

Recommandation 48 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour conférer à la commission le pouvoir d'ordonner à une personne de produire toute information, tout document ou tout élément en son pouvoir ou sous son contrôle.

Recommandation 49 : Sous réserve de toute contrainte constitutionnelle, la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée de manière à préciser qu'un parlementaire fédéral ne peut invoquer le privilège parlementaire pour refuser de témoigner devant une commission d'enquête sur un état d'urgence.

Recommandation 50 : La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée de telle sorte que :

- a. le délai de 360 jours dans lequel une commission d'enquête doit terminer ses travaux commence à courir le jour de la prise du décret établissant la commission;

- b. le commissaire qui dirige une enquête sur un état d'urgence puisse prolonger d'au plus six mois le délai de production du rapport de la commission.

Recommandation 51 : L'article 62 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié de manière à :

- a. préciser que le mandat du comité d'examen parlementaire est de surveiller la façon dont le gouvernement exerce ses attributions et remplit ses fonctions pendant qu'une déclaration de situation de crise est en vigueur;
- b. prévoir que le Comité d'examen parlementaire doit être formé dès que possible, et au plus tard sept jours après la proclamation de situation de crise.

Recommandation 52 : Le paragraphe 28(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* devrait être modifié pour ajouter : (1) une commission d'enquête établie en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence*; (2) le gouverneur en conseil, lorsqu'il émet une proclamation en vertu du paragraphe 17(1) de la Loi parmi les questions pour lesquelles la Cour d'appel fédérale a compétence pour entendre les demandes de contrôle judiciaire.

5. Les autres domaines d'étude à approfondir

Recommandation 53 : Tous les ordres de gouvernement devraient poursuivre l'étude de l'impact des médias sociaux sur la société canadienne, y compris la mésinformation et la désinformation, en mettant l'accent sur la préservation de la liberté d'expression et des avantages des nouvelles technologies, tout en s'attaquant aux graves problèmes que la mésinformation, la désinformation et d'autres préjudices en ligne posent aux personnes et à la société canadienne. Les gouvernements

devraient coordonner leurs travaux dans ce domaine pour s'assurer de pouvoir régler toute question de compétence.

Recommandation 54 : Le gouvernement fédéral devrait poursuivre son étude sur les cryptomonnaies. Cette étude devrait être guidée par les constatations de la présente Commission. Les fonctionnaires fédéraux devraient chercher à collaborer avec leurs homologues d'autres ordres de gouvernement afin de bénéficier des études disponibles dans ce domaine et de s'assurer de pouvoir régler toute question de compétence.

6. Suivi et reddition de comptes

Recommandation 55 : Dans les douze mois suivant le dépôt du rapport de la commission, le gouvernement devrait offrir une réponse publique indiquant les recommandations qu'il accepte et celles qu'il rejette. Il devrait fournir un calendrier détaillé de mise en œuvre des recommandations qu'il accepte et une explication détaillée de son refus de mettre en œuvre les recommandations qu'il rejette.

Recommandation 56 : La réponse du gouvernement devrait être renvoyée à un comité de mise en œuvre, dont le mandat et la composition devraient être déterminés par le Parlement.

Acronymes, sigles et abréviations



Acronymes, sigles et abréviations

Abréviation	Titre complet
ABC	Association des banquiers canadiens
ACCF	Association canadienne des coopératives financières
ACCP	Association canadienne des chefs de police
ACLCL	Association canadienne des libertés civiles
AMC	Affaires mondiales Canada
APMA	Automotive Parts Manufacturers' Association
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
ASI	Advanced Symbolics inc.
BCP	Bureau du Conseil privé
Cadre national	Cadre national pour la préparation des services de police aux manifestations et aux rassemblements
CCN	Commission de la capitale nationale
CCOP	Commission civile de l'Ontario sur la police
CCRCN	Centre de commandement de la région de la capitale nationale
Cellule (la)	Cellule de planification intégrée
CIC	Commandant(e) des interventions critiques
CIET	Centre intégré d'évaluation du terrorisme
CN	Canadien National
COU	Centre des opérations d'urgence (Ottawa)
CPM	Cabinet du premier ministre
CSMCO	Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle

Acronymes, sigles et abréviations

CSNR	Conseillère à la sécurité nationale et au renseignement
CSPO	Commission de services policiers d'Ottawa
CSPT	Commission des services policiers de Toronto
CSPW	Commission des services policiers de Windsor
CST	Centre de la sécurité des télécommunications
CSU	Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences
<i>DMEU</i>	<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>
ELP	Équipe de liaison policière (SPO)*
ELP	Équipe de liaison provinciale (PPO)*
ERCCI	Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (GRC)
EVC	Extrémisme violent à caractère idéologique
FAC	Forces armées canadiennes
FPT	Fédéral – provincial – territorial
GCG	Gestion des cas graves
GCGC	Groupe consultatif de gestion des conflits
GGCU	Groupe de gestion de la circulation en cas d'urgence
GII	Groupe d'intervention en cas d'incident
GMR	Groupe mixte du renseignement
GRC	Gendarmerie royale du Canada
GRI	Groupe de renseignement intégré
GRP	Groupe du renseignement pour la protection (GRC)
JCCF	Justice Centre for Constitutional Freedoms

<i>LMG</i>	<i>Loi sur les mesures de guerre</i>
<i>Loi sur le SCRS</i>	<i>Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité</i>
<i>LPCGSU</i>	<i>Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence</i>
<i>LRPCFAT</i>	<i>Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes</i>
<i>LSP</i>	<i>Loi sur les services policiers</i>
MDN	Ministère de la Défense nationale
PDE	Points d'entrée
PIB	Produit intérieur brut
PPO	Police provinciale de l'Ontario
RBC	Banque Royale du Canada
RCN	Région de la capitale nationale
<i>RMU</i>	<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>
SCI	Système de commandement des interventions
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SJAM	Promenade Sir-John-A.-Macdonald
SMA Ops SN	Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale
Société Freedom	Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation
SPAC	Services publics et de l'Approvisionnement du Canada (ministère des)
SPO	Service de police d'Ottawa
SPP	Service de protection parlementaire
SPT	Service de police de Toronto



Acronymes, sigles et abréviations

SPVG	Service de police de la Ville de Gatineau
SPW	Service de police de Windsor**
SPW	Service de police de Winnipeg**
SQ	Sûreté du Québec
SRM	Services des règlements municipaux (Ottawa)
TBOF	Taking Back Our Freedoms
TD	Banque Toronto-Dominion
UMO	Unité de maintien de l'ordre
ZAC	Zone d'amélioration commerciale

* ELP peut référer soit à l'Équipe de liaison policière (SPO), soit à l'Équipe de liaison provinciale (PPO), selon le contexte.

** SPW peut référer soit au Service de police de Windsor, soit au Service de police de Winnipeg, selon le contexte.