

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



Volume 3 : Analyse (partie 2)
et recommandations

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 3 : Analyse (partie 2) et recommandations

Février 2023



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

Volume 3 : Analyse (partie 2) et recommandations.

© 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 3: Analysis (Part 2) and Recommendations.

Vol. 3 - CP32-167/3-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46701-6

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



Table des matières

Chapitre 14 : L’invocation de la <i>Loi sur les mesures d’urgence</i>	14
1. Introduction	14
2. La structure du gouvernement fédéral	15
2.1 Le gouverneur en conseil	15
2.2 Le Cabinet	16
2.3 Le Bureau du Conseil privé	19
2.4 Le cabinet du premier ministre	23
2.5 Les ministères et les organismes fédéraux	24
2.6 Les comités de hauts fonctionnaires convoqués par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement	34
3. Le contexte et les événements simultanés	35
3.1 La reprise à la suite de la COVID-19, la fragilité de la chaîne d’approvisionnement et la vulnérabilité de l’industrie automobile	36
3.2 Le projet de loi « Build Back Better » et le renforcement du protectionnisme des États-Unis	38
3.3 L’invasion de l’Ukraine par la Russie	40
4. Les activités des organismes fédéraux responsables du renseignement concernant le convoi	42
4.1 Le Bureau du Conseil privé et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement	43
4.2 L’Agence des services frontaliers du Canada	45
4.3 La Gendarmerie royale du Canada	46
4.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre intégré d’évaluation du terrorisme	48
4.5 Sécurité publique Canada	50
4.6 Le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada	52



Table des matières (suite)

5.	Les activités de mobilisation initiales au sein du gouvernement fédéral	53
6.	Les interactions fédérales, provinciales, territoriales et municipales initiales	56
6.1	Le gouvernement de l'Ontario et les réunions tripartites	57
6.2	La collaboration de Transports Canada avec le gouvernement de l'Ontario	59
6.3	L'émission des assignations à témoigner	62
6.4	Les autres efforts de collaboration notables	63
6.5	Les demandes d'aide	63
7.	Les premiers échanges avec la communauté internationale	64
8.	La pression montante : les répercussions économiques et les relations canado-américaines	66
8.1	Les préoccupations soulevées par les industries canadiennes	66
8.2	Les préoccupations soulevées par les industries et les politiciens américains	68
8.3	L'analyse de Transports Canada	74
8.4	L'analyse préliminaire du ministère des Finances	75
9.	L'augmentation de la participation du gouvernement de l'Ontario	77
10.	La décision de convoquer le Groupe d'intervention en cas d'incident	79
11.	L'examen des pouvoirs par le Groupe d'intervention en cas d'incident	80
11.1	La stratégie sur l'application stratégique de la loi	81
11.2	La stratégie de remorquage	83
11.3	Les mesures financières	83
11.4	La proposition de communication directe	85



Table des matières (suite)

11.5	Les autorités douanières et de l'immigration	87
12.	Les lacunes dans les pouvoirs et les autres obstacles relevés par le Groupe d'intervention en cas d'incident	87
12.1	La nomination d'agents de la GRC à titre d'agents spéciaux	88
12.2	Les problèmes en matière de compétences	89
12.3	La contraignabilité des conducteurs de dépanneuses	89
12.4	La lacune de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i>	90
13.	La situation des manifestations au 12 février	90
13.1	La situation à Windsor	90
13.2	La situation à Ottawa	91
13.3	La situation dans l'ensemble du Canada	92
14.	Les réunions et les délibérations du 13 février 2022	93
14.1	La rencontre de la ministre Freeland avec des dirigeants de banques	94
14.2	La réunion du CSMCO du 13 février et les séances d'information subséquentes à l'intention des ministres	95
14.3	La réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident du 13 février	97
14.4	La réunion du Cabinet du 13 février	104
15.	Les événements précédant l'invocation de la Loi le 14 février 2022	109
15.1	La conférence téléphonique du caucus du premier ministre	109
15.2	La réunion des premiers ministres	109
15.3	La consultation des peuples autochtones	117
15.4	Les événements suivant la réunion des premiers ministres et la décision d'invoquer la Loi	118



Table des matières (suite)

Chapitre 15 : Les mesures prises en vertu de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	126
1. Introduction	126
2. Le <i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>	126
2.1 Les interdictions	126
2.2 L'application du Règlement	130
3. Le <i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>	132
3.1 Le gel des avoirs	133
3.2 Les rapports de transactions	138
Chapitre 16 : La fin de l'état d'urgence	142
1. Introduction	142
2. Les changements à la direction du Service de police d'Ottawa et de la Commission de services policiers d'Ottawa	143
2.1 La démission du chef Sloy	143
2.2 La recherche d'un nouveau chef	145
2.3 Les pressions sur la CSPO pour garder le chef adjoint Bell comme chef intérimaire	146
2.4 Les changements à la CSPO	148
3. La mise en œuvre de mesures d'urgence fédérales	149
3.1 La création de zones d'exclusion	149
3.2 L'interdiction d'entrée faite à des étrangers	150
3.3 Les ordres de fournir des biens et services essentiels	150
3.4 Le pouvoir d'appliquer les lois et règlements provinciaux et municipaux	152
3.5 L'obligation des établissements financiers de cesser les opérations avec les personnes désignées	153
3.6 Les signalements au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	157



Table des matières (suite)

4.	L'opération du SPO pour mettre fin aux manifestations	158
4.1	Les discussions en vue d'une prise de contrôle du commandement par la PPO	158
4.2	Les communications avec les manifestants	159
4.3	La préparation à l'intervention	162
4.4	L'opération de maintien de l'ordre	164
5.	Les activités du gouvernement fédéral pendant l'état d'urgence	167
6.	Le processus de surveillance parlementaire	170
6.1	La motion de ratification à la Chambre des communes	171
6.2	La motion de ratification au Sénat	171
7.	La décision du gouvernement d'abroger la déclaration d'urgence	172
Chapitre 17 : Conclusions		177
1.	Introduction	177
2.	Le Convoi de la liberté	179
2.1	L'évolution et les origines du convoi	179
2.2	L'organisation du convoi et ses dirigeants	181
2.3	Les objectifs et la composition des manifestants	182
2.4	La nature des manifestations	184
2.5	La mésinformation et la désinformation	188
2.6	Les liens entre les lieux de manifestation	190
3.	La réponse policière à Ottawa	191
3.1	Les défaillances du renseignement	192
3.2	Le manque de continuité du commandement	195
3.3	Les échecs des communications avec le commandement des interventions	197



Table des matières (suite)

3.4	L'absence d'intégration de l'ELP dans le processus décisionnel	198
3.5	La participation du chef aux décisions opérationnelles	199
3.6	Le défaut d'adopter un commandement intégré ou unifié en temps opportun	200
3.7	L'incertitude sur l'existence du plan ou sur son caractère adéquat	201
3.8	Les échecs de communication	204
3.9	Le caractère adéquat du plan	205
3.10	L'incertitude juridique	206
3.11	Les considérations extérieures exerçant une influence induite sur le processus décisionnel et les communications	207
3.12	Le chef Sloly	207
4.	La réaction policière à Windsor	208
5.	La supervision et la gouvernance civiles de la police	212
5.1	Le rôle de supervision des commissions des services policiers	212
5.2	La résistance aux réunions de la CSPO	213
5.3	La demande de la CSPO pour des renseignements détaillés sur les plans opérationnels	213
5.4	La confidentialité	215
5.5	La supervision exercée par le ministre du Solliciteur général de l'Ontario	217
5.6	Les influences extérieures sur la CSPO	218
6.	Les activités du gouvernement fédéral antérieures à l'invocation	220
6.1	La connaissance de la situation du gouvernement fédéral	220
6.2	Le message du gouvernement	222



Table des matières (suite)

6.3	Les premières réactions fédérales à l'arrivée du Convoi de la liberté	224
7.	Le chemin menant à l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	228
8.	Comment évaluer l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	235
8.1	Le rôle de la Commission dans l'examen de la décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	235
8.2	Les normes, les valeurs et les principes d'interprétation	236
8.3	L'interprétation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	239
8.4	Les seuils législatifs pour déclarer un état d'urgence	242
8.5	Le critère des « motifs raisonnables de croire »	247
8.6	Les considérations économiques	250
9.	L'évaluation de la décision d'invoquer la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	251
9.1	Les motifs subjectifs	251
9.2	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	252
9.3	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	256
9.4	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	265
9.5	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?	266
9.6	La consultation des provinces	269



Table des matières (suite)

9.7	Conclusion sur l'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	272
10.	Les mesures étaient-elles appropriées et efficaces?	273
10.1	Le mandat de la Commission	273
10.2	Le cadre législatif	275
10.3	L'approche suivie dans mon évaluation	280
10.4	L'effet dissuasif des mesures	281
10.5	L'interdiction des assemblées publiques	284
10.6	L'interdiction de se rendre à une assemblée publique ou de se déplacer à l'intérieur d'une telle assemblée	287
10.7	L'interdiction d'amener des mineurs à une assemblée publique interdite	289
10.8	La désignation de lieux protégés	290
10.9	L'obligation de rendre des services essentiels	291
10.10	Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces	292
10.11	Les mesures à la frontière	293
10.12	L'interdiction d'apporter un soutien matériel	294
10.13	Le gel des avoirs	295
10.14	Les déclarations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	303
11.	Conclusion	305
	Chapitre 18 : Recommandations	309
1.	Introduction	309
2.	Le maintien de l'ordre	310
2.1	Le renseignement	311
2.2	La sollicitation de ressources policières	315



Table des matières (suite)

2.3	La surveillance et la gouvernance civiles de la police	318
2.4	Les conseillers en services policiers du solliciteur général de l'Ontario	323
2.5	Faire en sorte qu'il y ait un commandement et un contrôle intégrés ou unifiés pour les événements majeurs, s'il y a lieu	324
2.6	La gestion des événements majeurs	327
2.7	Des normes nationales	329
2.8	Un seul modèle de commandement et de contrôle	331
2.9	L'utilisation et la formation des agents des équipes de liaison policière	332
2.10	L'accréditation des agents de la GRC et d'autres provinces	334
2.11	L'information rendue publique	335
2.12	Les pouvoirs légaux de la police	336
2.13	Le maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire	340
2.14	La consultation et la communication de l'information avant la déclaration de l'état d'urgence	343
2.15	Commentaires finaux sur les recommandations relatives au maintien de l'ordre	346
3.	La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale	348
3.1	Le « déficit de renseignement » associé aux médias sociaux	348
3.2	La coordination de la collecte de renseignements à l'échelle fédérale	349
4.	Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques	351
5.	La <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	352
5.1	Le seuil de déclaration d'un état d'urgence	353



Table des matières (suite)

5.2	Le processus de consultation	357
5.3	L'enquête	360
5.4	Le Comité d'examen parlementaire	370
5.5	Le contrôle judiciaire	371
6.	Les autres domaines d'étude à approfondir	373
6.1	Les médias sociaux, la mésinformation et la désinformation	373
6.2	Le sociofinancement et les cryptomonnaies	375
7.	Suivi et reddition de comptes	377
	Acronymes, sigles et abréviations	380

Chapitre 14

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



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

1. Introduction

La décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* a été prise à l'apogée du processus décisionnel du gouvernement fédéral. L'acheminement de l'information en provenance de multiples sources le long des rouages complexes du gouvernement a abouti à cette décision. Un large éventail d'acteurs fédéraux ont obtenu, évalué et transmis de l'information, de concert avec leurs propres points de vue et opinions, au cours d'une période qui était caractérisée par de l'information imparfaite, de l'incertitude, des enjeux importants et la constante évolution de la situation sur le terrain. Ces personnes ont travaillé ensemble et avec leurs homologues des provinces et des municipalités. Dans les chapitres précédents, je retrace les événements qui ont mené à la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le présent chapitre a pour but de décrire le processus décisionnel qui a mené à la déclaration de l'état d'urgence le 14 février 2022.

Pour comprendre cette décision, il est important de connaître à la fois la structure du gouvernement fédéral et le point de vue des responsables fédéraux dont les commentaires ont influencé la décision du premier ministre d'invoquer la Loi. Je commence ce chapitre en passant en revue les ministères, organismes, comités et acteurs fédéraux qui ont joué un rôle clé dans la décision de proclamer l'état d'urgence. Après quoi, je replace le processus décisionnel fédéral dans son contexte en décrivant une série de questions générales et d'événements qui aident à expliquer la façon dont les décideurs importants ont réfléchi aux événements entourant le

Convoi de la liberté. J’examine ensuite la façon dont le gouvernement fédéral s’est mobilisé au départ en ce qui concerne les manifestations de ce convoi ainsi que ses propres évaluations initiales du renseignement et diverses interactions qu’il a eues avec les administrations provinciales et municipales, entre autres. Par la suite, je reviens sur bon nombre des événements dont j’ai parlé dans les chapitres précédents pour les relater du point de vue du gouvernement fédéral. Enfin, j’aborde les quelques journées cruciales durant lesquelles le recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* a été explicitement débattu et envisagé avant d’avoir lieu.

2. La structure du gouvernement fédéral

2.1 Le gouverneur en conseil

Le paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d’urgence* confère au gouverneur en conseil le pouvoir de déclarer qu’il se produit un état d’urgence. Bien que formellement ce soit le gouverneur général qui exerce ce pouvoir, dans les faits, c’est le Cabinet qui prend les décisions du gouverneur en conseil. Ces décisions prennent la forme de décrets.

La gouverneure en conseil a prononcé quatre décrets dans le contexte de l’état d’urgence. Le premier, rendu le 14 février 2022, ordonnait l’émission d’une déclaration en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d’urgence* selon laquelle un état d’urgence existait partout au Canada. La proclamation a été émise le 15 février 2022. Le même jour, la gouverneure en conseil a promulgué deux décrets renfermant les mesures prises en vertu de la Loi : le *Règlement sur les mesures d’urgences* [sic] (*RMU*) et le *Décret sur les mesures économiques d’urgence* (*DMEU*). Le 23 février, la gouverneure en conseil a prononcé le décret qui a révoqué la déclaration d’état d’urgence.

2.2 Le Cabinet

Le Cabinet, composé de ministres, dirige le gouvernement fédéral. L'ensemble du Cabinet est un organe de décision politique présidé par le premier ministre, qui établit aussi son programme. Il s'agit d'un forum où les ministres discutent des politiques que le gouvernement devrait adopter et de la façon dont ses priorités devraient être avancées. Bien que les membres du Cabinet formulent des conseils et des commentaires sur les enjeux dont ils sont saisis, c'est le premier ministre qui prend les décisions finales.

2.2.1 La solidarité et la confidentialité du Cabinet

Le Cabinet est régi par deux conventions étroitement liées : la solidarité du Cabinet et la confidentialité du Cabinet.

La solidarité du Cabinet est le principe selon lequel les ministres doivent appuyer à la fois les décisions prises par les ministres collectivement et les mesures prises par les ministres individuellement. Les ministres peuvent être en désaccord, débattre et exprimer leur dissidence pendant les discussions du Cabinet, mais une fois qu'une décision est prise, ils doivent l'appuyer. Si un ministre estime qu'il ne peut pas appuyer publiquement une décision prise par son gouvernement, il est tenu de démissionner.

En vertu de la confidentialité du Cabinet, les ministres et les fonctionnaires qui assistent aux réunions du Cabinet doivent s'abstenir de divulguer le contenu du processus utilisé pour débattre des questions relatives aux politiques et des décisions prises. À défaut d'avoir la garantie que les propos tenus lors des discussions du Cabinet resteront confidentiels, il serait difficile de tenir des discussions franches.

La common law et la législation fédérale protègent la confidentialité des délibérations du Cabinet. La principale disposition législative à cet effet est l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, bien que de nombreuses autres lois protègent également les renseignements confidentiels du Cabinet. En vertu de cet article, les ministres ou le

greffier du Conseil privé peuvent s’opposer à la divulgation d’un renseignement qui constitue un « renseignement confidentiel du Conseil privé [du Roi] ». Cette désignation s’applique à diverses catégories de documents, comme les notes du Cabinet et les documents qui font état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées aux décisions ou aux politiques du gouvernement.

Cependant, l’article 39 ne constitue pas un obstacle absolu à la divulgation des renseignements confidentiels du Cabinet. En effet, il donne plutôt au greffier et aux ministres le pouvoir de s’opposer à leur divulgation lorsque leur production est exigée. Les premiers ministres peuvent autoriser la divulgation des documents confidentiels du Cabinet qui ont été créés pendant leur mandat, et ce pouvoir a été exercé dans le cadre des travaux de la Commission. Le 28 juin 2022, le gouvernement fédéral a annoncé qu’il autorisait la divulgation partielle des documents confidentiels du Cabinet pour donner à la Commission accès à tous les éléments dont disposait le Cabinet lorsqu’il a décidé de déclarer l’état d’urgence. Les délibérations entre ministres demeurent toutefois des renseignements confidentiels du Cabinet.

2.2.2 Les comités du Cabinet

En plus de l’ensemble du Cabinet, il existe plusieurs comités du Cabinet. Ceux-ci ont le mandat de s’occuper de certaines grandes questions touchant les politiques et questions opérationnelles. Le premier ministre nomme des ministres précis à chaque comité et désigne les personnes qui les présideront ou coprésideront. Dans la plupart des cas, ces comités ne prennent pas de décisions. Leur rôle consiste plutôt à formuler des recommandations qui seront présentées à l’ensemble du Cabinet, qui les examinera et prendra une décision. Par contre, les comités que le premier ministre préside ont le pouvoir de prendre des décisions.

Deux comités du Cabinet ont joué un rôle dans la gestion des événements qui ont mené à la proclamation de l’état d’urgence : le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des urgences (CSU) et le Groupe d’intervention en cas d’incident (GII).

Le CSU est un comité permanent qui a le mandat de se pencher sur les menaces et les risques pour la sécurité des Canadiens, de gérer les situations d'urgence et d'assurer un leadership en matière de gestion des urgences. Il s'est réuni à plusieurs reprises en janvier et en février 2022, et la question du convoi était officiellement inscrite à l'ordre du jour de trois de ses réunions au début de février. Durant cette période, Bill Blair, le ministre de la Protection civile, présidait le CSU.

Le GII n'est pas un comité permanent; il s'agit d'un comité spécial d'urgence dont les membres sont convoqués en cas de crise nationale ou d'incident ayant des conséquences majeures pour le Canada. Sa tâche consiste à élaborer et à coordonner promptement l'intervention du gouvernement fédéral en réaction à l'incident en question. Il est présidé par le premier ministre et a donc le pouvoir de prendre des décisions.

Le GII n'a ni de composition ni de durée déterminées : sa composition dépend de la nature de l'incident dont il est saisi. Ses membres continuent de se réunir et d'étudier le dossier qu'on leur a confié jusqu'à ce que le premier ministre décide que leur intervention dans la gestion du dossier n'est plus nécessaire.

Contrairement aux réunions des autres comités du Cabinet et aux réunions plénières du Cabinet, les réunions du GII ont une structure moins formelle et font appel à la participation directe de hauts fonctionnaires et de ministres. De hauts fonctionnaires sont présents et mènent les discussions, rapportant ainsi des informations directement aux autres participants. Les participants peuvent prendre la parole et intervenir lorsqu'ils jugent important de le faire.

Le GII s'est réuni la première fois au sujet du Convoi de la liberté le 10 février 2022 et s'est réuni à 11 reprises. Sa dernière réunion a eu lieu le 23 février 2022, jour où la proclamation d'état d'urgence a été abrogée.

2.3 Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est l’organisme central qui coordonne l’administration publique fédérale. Il appuie l’élaboration et la mise en œuvre des programmes stratégique et législatif du gouvernement fédéral, coordonne les réponses aux problèmes auxquels font face le gouvernement et le pays et contribue au fonctionnement du Cabinet. Le BCP remplit ces fonctions de manière non partisane.

2.3.1 La greffière du Conseil privé

La greffière du Conseil privé dirige le BCP et joue trois grands rôles : ceux de sous-ministre du premier ministre, de secrétaire du Cabinet et de cheffe de la fonction publique fédérale. Janice Charette a occupé le poste de greffière par intérim en janvier et février 2022.

À titre de fonctionnaire la plus haut placée au Canada, la greffière Charette a fourni et transmis des conseils au premier ministre sur la question du convoi et des manifestations. De plus, en tant que secrétaire du Cabinet, elle était responsable d’organiser les réunions du Cabinet et de veiller à ce que les décisions du Cabinet soient consignées et mises en œuvre fidèlement par la fonction publique fédérale. La sous-greffière du Conseil privé, Nathalie Drouin, appuyait la greffière Charette dans ses fonctions, et elle a joué un rôle clé dans la gestion et la coordination de l’intervention du gouvernement fédéral en réaction au Convoi de la liberté.

La greffière et la sous-greffière sont les seules fonctionnaires à avoir le pouvoir de présenter des recommandations officielles au premier ministre, que ce soit dans un document écrit ou verbalement. La greffière Charette a remis des notes de décisions officielles au premier ministre concernant l’invocation et la révocation de la Loi. Elle a également supervisé la rédaction de deux rapports qui ont été déposés au Parlement dans le cadre de l’examen de la déclaration de l’état d’urgence : le rapport rédigé aux termes de l’article 58 (qui, comme l’exige l’article 58 de la *Loi sur les mesures d’urgence*, énonce officiellement les raisons pour lesquelles le gouvernement déclare

l'état d'urgence) et le compte rendu des consultations (qui, comme l'exige l'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, résume les diverses consultations fédérales-provinciales-territoriales qui ont eu lieu).

La greffière et la sous-greffière ont régulièrement présenté des comptes rendus verbalement au premier ministre au sujet du convoi. De plus, la greffière a assisté à chaque réunion du GII. La sous-greffière a assisté à toutes ces réunions, sauf à la dernière.

2.3.2 Le bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Le BCP se compose de plusieurs secrétariats, dont le bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement auprès du premier ministre (CSNR). En janvier et février 2022, Jody Thomas occupait le poste de CSNR et a fourni des renseignements et des conseils sur des questions relatives à la sécurité nationale, à la politique étrangère et de défense ainsi qu'à la protection civile. De plus, elle a régulièrement présenté des séances d'information sur le convoi au premier ministre, au Cabinet, à la greffière et à d'autres hauts fonctionnaires fédéraux. Ces séances d'information avaient lieu avant et pendant les réunions du CSU, du GII et du Cabinet. La CSNR Thomas a supervisé la communication d'évaluations du renseignement au premier ministre et à d'autres ministres tout au long de la période visée. Elle a également collaboré avec plusieurs parties concernées à l'externe, notamment des représentants de la Ville d'Ottawa et du gouvernement des États-Unis, pour coordonner l'intervention du gouvernement fédéral à l'égard du convoi.

Le poste de CSNR a été créé dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Ce poste n'a pas été créé en vertu d'une loi, et la loi ne confère aucun pouvoir à son titulaire. Son rôle consiste à coordonner et à structurer le milieu fédéral de la sécurité nationale. Le titulaire de ce poste joue un rôle de rassembleur en convoquant les ministères et organismes fédéraux concernés

à des réunions et il exerce une fonction de remise en question en les interrogeant sur leurs politiques et positions respectives. L’un des principaux rôles de la CSNR durant la période visée consistait à veiller à ce que les organisations travaillent ensemble efficacement en vue de l’élaboration et de la mise en œuvre harmonieuses des mesures gouvernementales en réponse au convoi et aux blocages.

La CSNR supervise quatre secrétariats au sein du BCP. Trois d’entre eux ont participé à la gestion du convoi et des blocages : le Secrétariat de la sécurité et du renseignement, le Secrétariat de l’évaluation du renseignement et le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID.

Le bureau de la CSNR ne mène aucune activité de surveillance, de suivi, ni de collecte de renseignements de quelque nature que ce soit. La CSNR reçoit plutôt des renseignements bruts de la part d’organismes fédéraux et les intègre aux produits d’évaluation du renseignement que prépare le Secrétariat de l’évaluation du renseignement. Ces produits sont ensuite transmis aux ministères et organismes fédéraux concernés. Le Secrétariat de l’évaluation du renseignement produit habituellement un compte rendu quotidien et un autre hebdomadaire sur le renseignement étranger à l’intention du premier ministre ainsi que des articles sur mesure concernant les incidents et les nouvelles tendances qui sont transmis au sein du gouvernement fédéral. De façon générale, ni le bureau de la CSNR ni le BCP ne disposent d’une unité chargée du renseignement intérieur.

2.3.3 Le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID

Le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID a également participé à la coordination de l’intervention du gouvernement fédéral, principalement en appuyant le président du CSU. Il a été créé au sein du BCP en octobre 2021 pour appuyer l’exercice de la nouvelle fonction de ministre de la Protection civile. La sous-secrétaire du Cabinet Jacqueline Bogden dirigeait le Secrétariat de la protection civile

et relance suite à la COVID. Elle était épaulée par le secrétaire adjoint du Cabinet Jeffery Hutchinson.

2.3.4 Le Secrétariat des affaires intergouvernementales

Le Secrétariat des affaires intergouvernementales conseille et aide le ministre des Affaires intergouvernementales, le lieutenant du Québec¹ et le premier ministre dans le cadre de la gestion globale des relations fédérales-provinciales-territoriales (FPT). En janvier et février 2022, Dominic LeBlanc était ministre des Affaires intergouvernementales.

Le Secrétariat des affaires intergouvernementales relève du BCP et appuie divers ministres et ministères afin que les responsables fédéraux maintiennent efficacement leurs communications avec leurs homologues des provinces et des territoires. Toutefois, il est important de noter que les communications FPT ne sont pas toutes coordonnées ou transmises par le Secrétariat des affaires intergouvernementales, car les responsables fédéraux communiquent souvent avec leurs homologues sans son intervention.

Tout au long des manifestations du convoi, le sous-ministre et le sous-ministre adjoint des Affaires intergouvernementales ont communiqué avec leurs homologues des provinces et territoires afin de s'assurer que les principaux ministères fédéraux et provinciaux qui menaient des travaux FPT d'importance tenaient des discussions.

Le ministre LeBlanc s'est entretenu avec ses homologues tout au long de cette période. Il a indiqué que son rôle de ministre des Affaires intergouvernementales consistait à être le principal représentant du premier ministre dans le cadre de ses relations permanentes avec les provinces et les territoires, et il a souligné qu'il est généralement

¹ Le ministre Dominic LeBlanc a expliqué que le lieutenant du Québec joue un rôle analogue à celui du ministre des Affaires intergouvernementales, mais pour le Québec. Résumé d'entrevue du ministre LeBlanc, WTS.00000073.FR, p. 8.

présent chaque fois que le premier ministre rencontre d’autres premiers ministres². Dans presque toutes les provinces et tous les territoires, l’homologue du ministre LeBlanc est le premier ministre, sauf au Québec, où un ministre est responsable des relations fédérales-provinciales. Durant la période visée, ce portefeuille était confié à la ministre Sonia LeBel. En janvier et février 2022, le ministre LeBlanc s’est surtout entretenu avec l’Ontario, le Manitoba et l’Alberta.

2.4 Le cabinet du premier ministre

Le cabinet du premier ministre (CPM) est le bureau politique qui appuie le premier ministre dans l’exercice de ses fonctions. Il compte environ 100 employés. Le CPM n’exerce pas de fonction décisionnelle au sein du gouvernement fédéral, et ses employés ne sont pas des fonctionnaires; ils font plutôt partie du « personnel exonéré ». Cela signifie qu’ils ne sont pas assujettis aux règles strictes sur la neutralité et l’impartialité qui s’appliquent aux fonctionnaires.

Le CPM et le BCP sont des entités distinctes rattachées à une même structure. Les fonctionnaires du BCP sont les homologues institutionnels, non partisans et permanents du personnel politique du CPM. Ces deux organismes travaillent en étroite collaboration pour fournir des conseils coordonnés au premier ministre et à la vice-première ministre, mais ils le font chacun selon une perspective différente.

Les membres des équipes du CPM coordonnent leurs activités avec leurs homologues du BCP. À titre d’exemple, pendant les mois de janvier et de février 2022, le chef de cabinet adjoint, qui dirige l’équipe du CPM responsable de la gestion des enjeux et des affaires parlementaires, a communiqué fréquemment avec le bureau de la CSNR au sein du BCP. Au cours de cette période, la CSNR Thomas et son équipe ont également fait le point régulièrement à l’intention d’autres responsables du CPM sur les manifestations.

² Témoignage du ministre D. LeBlanc, transcription, 22 novembre 2022, p. 233.

En tant que cheffe de cabinet du premier ministre, Katie Telford communiquait fréquemment avec la greffière du Conseil privé lors de réunions bilatérales avec le premier ministre (et parfois avec la vice-première ministre) et lors de réunions et de discussions informelles sur des questions spécifiques. La cheffe de cabinet Telford et la greffière Charette ont également tenu des réunions distinctes avec le premier ministre Justin Trudeau de façon régulière.

2.5 Les ministères et les organismes fédéraux

Les activités courantes des ministères fédéraux sont menées par des fonctionnaires et dirigées par un sous-ministre. Les sous-ministres doivent rendre des comptes à leur ministre et à la greffière au sujet de la mise en œuvre des initiatives pangouvernementales. Les sous-ministres sont les membres les plus haut placés de la fonction publique professionnelle non partisane. Ils sont nommés (et peuvent être révoqués) par le gouverneur en conseil à la recommandation du premier ministre. En plus des ministères, l'administration fédérale comprend de nombreux organismes, qui ne sont pas des ministères et qui portent divers noms. Les dirigeants de ces organismes sont nommés de la même manière que les sous-ministres et relèvent en général directement d'un ministre.

2.5.1 Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile

Le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile (Sécurité publique Canada) est responsable des questions qui touchent la sécurité publique, la sécurité nationale et la gestion des urgences. Le ministre de la Sécurité publique est Marco Mendicino. Il supervise les cinq organismes qui relèvent de son portefeuille, dont trois ont participé à l'intervention du gouvernement fédéral en réaction au Convoi de la liberté : l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Le ministre Mendicino est responsable de l'application de la loi par ces organismes.

Bill Blair, ministre de la Protection civile, est également président du Conseil privé du Roi pour le Canada. Sa principale responsabilité est de promouvoir le mandat de Sécurité publique Canada en matière de protection civile. En plus de superviser le Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID, il préside le CSU. Il joue également un rôle important dans la gestion des demandes d'aide fédérale provenant des provinces et des territoires.

Sécurité publique Canada appuie à la fois le ministre Mendicino et le ministre Blair, mais de façons différentes. Les représentants de Sécurité publique Canada conseillent le ministre Mendicino sur les questions concernant la sécurité nationale et l'application de la loi et le ministre Blair, sur les questions de protection civile.

Durant le Convoi de la liberté, le sous-ministre de Sécurité publique Canada était Rob Stewart. Il a suivi l'évolution de la situation, a fourni des conseils sur l'application de la loi et la sécurité nationale et a collaboré avec divers intervenants et acteurs clés du gouvernement et de l'extérieur.

2.5.2 L'Agence des services frontaliers du Canada

L'ASFC est un organisme indépendant qui relève du portefeuille de Sécurité publique Canada. Elle est chargée d'appliquer les lois relatives à l'immigration et aux douanes et de fournir des services frontaliers intégrés. Comme je l'explique au chapitre 11, l'ASFC gère les 117 postes frontaliers terrestres du Canada et a des effectifs présents en permanence dans 13 aéroports internationaux.

2.5.3 La Gendarmerie royale du Canada

La GRC est le service de police national du Canada. Elle emploie plus de 19 000 policiers et 11 000 civils et compte plus de 700 détachements. Elle comprend 13 divisions dans les provinces et territoires, qui offrent des services de police dans les zones géographiques dont elles sont responsables, ainsi qu'une division nationale et une division de la formation.

La GRC assure la prestation de services de police fédéraux partout au pays. Entre autres, elle mène des enquêtes sur les infractions à la sécurité nationale, offre des services de protection à des personnes, à des lieux et lors d'événements désignés et applique les lois fédérales. La GRC recueille également du renseignement dans le cadre de son mandat en tant que corps policier fédéral et fournit des services de police de première ligne dans le cadre de contrats conclus avec des provinces, des territoires, des municipalités et des communautés autochtones. Dans les régions où elle offre des services de police contractuels, la GRC est le service de police compétent.

La GRC est dirigée par la commissaire Brenda Lucki. Cette dernière a régulièrement présenté des séances d'information et fait le point sur la situation à l'intention de hauts fonctionnaires, de ministres et du premier ministre, notamment lors des réunions du Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO), du CSU et du GII. Elle communiquait également avec ses homologues du Service de police d'Ottawa (SPO) et de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) pendant les événements entourant le convoi. La GRC était le service de police compétent dans bon nombre des secteurs touchés par les perturbations à la frontière. Elle ne l'était toutefois pas à Ottawa ni à Windsor, mais a néanmoins fourni des ressources pour l'intervention policière dans ces deux villes.

2.5.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité

Le SCRS est le service civil de renseignement de sécurité du Canada. Son mandat consiste principalement à enquêter sur les menaces pour la sécurité du Canada, à faire rapport au gouvernement fédéral sur l'existence de telles menaces et de le conseiller à cet égard. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (Loi sur le SCRS)* apporte des précisions concernant les activités sur lesquelles le SCRS peut enquêter, les seuils à atteindre pour qu'une enquête puisse être déclenchée et l'usage de ses pouvoirs.

Le SCRS s'acquitte de son mandat en recueillant de l'information, en l'analysant et en communiquant ses évaluations au gouvernement. Il peut enquêter sur les activités d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation, ou encore sur une question ou un incident distinct en lien avec ces trois types de cibles.

Avant que le SCRS puisse ouvrir une enquête, il doit avoir des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace pour la sécurité du Canada. Selon l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*, les activités suivantes constituent une telle menace : a) l'espionnage et le sabotage; b) les activités influencées par l'étranger ou l'ingérence étrangère; c) le terrorisme et l'extrémisme violent; d) la subversion. Le SCRS ne peut pas enquêter sur les manifestations légales qui n'ont aucun lien avec ces activités.

Le SCRS est dirigé par un directeur qui travaille indépendamment du ministère de la Sécurité publique. Ce poste était occupé par David Vigneault au moment des manifestations. Le directeur Vigneault a entretenu d'étroites relations de travail avec le ministre de la Sécurité publique et le BCP par l'entremise de la CSNR.

Le SCRS a commencé à évaluer le convoi au début de janvier 2022, dans le contexte général des mouvements d'opposition aux mesures de santé publique. Pendant toute la présence du convoi, le SCRS s'est concentré sur les activités de ses cibles préétablies quant à leur participation prévue ou réelle aux manifestations ainsi que sur la surveillance des sources de renseignements pour détecter les nouveaux auteurs de menaces et les auteurs de menaces inconnus liés au convoi. Les enquêtes du SCRS sur ses cibles préétablies ont été lancées en raison des activités de ces cibles en lien avec l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI).

2.5.5 Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme

Le Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) est un organisme spécialisé d'évaluation du renseignement dont le mandat est de recommander au SCRS le niveau de la menace d'acte terroriste au pays. Le CIET produit également des rapports sur les tendances qui caractérisent les actes de terrorisme à l'échelle mondiale et

évalue le niveau de la menace terroriste à l'égard des intérêts canadiens dans le monde entier. Le CIET entretient une étroite relation opérationnelle avec le SCRS et exerce ses activités en vertu des pouvoirs et dans le respect des limites que prévoit la *Loi sur le SCRS*. La directrice exécutive du CIET relève du directeur du SCRS, en consultation avec la CSNR.

Le CIET ne recueille pas de renseignements à proprement parler. Il évalue plutôt les renseignements recueillis par les partenaires nationaux et étrangers et produit des rapports sur les risques liés au terrorisme. Il prépare aussi ce que l'on appelle des rapports d'évaluation du renseignement et des rapports d'évaluation de la menace. Les évaluations classifiées du CIET sont transmises à des organismes fédéraux, et leur version non classifiée est communiquée aux partenaires externes, notamment à certaines forces de l'ordre. Le CIET a produit plusieurs évaluations de la menace en lien avec le convoi, et celles-ci ont été communiquées à des forces de l'ordre et à des organismes fédéraux, en particulier par l'intermédiaire du Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN), dont il sera question ultérieurement dans le présent chapitre. La directrice exécutive du CIET a assisté aux réunions du SMA Ops SN.

Le CIET est autonome par rapport au SCRS et est habilité à superviser ses propres opérations. La directrice du CIET et la CSNR tiennent régulièrement des réunions bilatérales pour discuter des évaluations et des priorités du CIET. Lors de la rédaction des évaluations du renseignement, le CIET utilise les renseignements reçus de la part des partenaires étrangers du Canada, notamment des pays membres du Groupe des cinq, soit l'alliance des services de renseignements qui comprend l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, par l'entremise du SCRS, ainsi que le renseignement de source ouverte provenant du milieu universitaire, de groupes de réflexion et d'autres organisations de la société civile. Néanmoins, le niveau de la menace d'acte terroriste que détermine le CIET demeure un concept distinct et indépendant de la menace pour la sécurité nationale en vertu de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

2.5.6 Transports Canada

Transports Canada élabore et supervise toutes les politiques et tous les programmes du gouvernement fédéral en matière de transport. Au cours de la période visée, le Ministère était dirigé par le ministre Omar Alghabra et le sous-ministre Michael Keenan.

Le mandat du Ministère s'étend aux aéroports, aux ports maritimes, aux chemins de fer et aux ponts internationaux et interprovinciaux ainsi qu'au transport des marchandises dangereuses. Quant au transport routier intraprovincial, il relève de la compétence des provinces, et l'application de bon nombre de règlements fédéraux relatifs au camionnage interprovincial est déléguée aux autorités provinciales. Transports Canada dirige plusieurs tables de coordination intergouvernementales.

Le ministre Alghabra et son sous-ministre ont grandement participé à la collaboration intergouvernementale pendant la présence du convoi, notamment avec leurs homologues des provinces, des municipalités et de l'étranger. Ils ont également été en contact avec des représentants de l'industrie avant et pendant le Convoi de la liberté.

Transports Canada a fourni une évaluation économique des répercussions potentielles des manifestations et des blocages sur le réseau de transport et les corridors commerciaux et a fourni un soutien opérationnel aux forces de l'ordre locales, comme en fermant l'espace aérien au-dessus des zones touchées.

2.5.7 Le ministère des Finances

Le ministère des Finances est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques et de programmes économiques, fiscaux, sociaux, internationaux et financiers. Ce travail comporte plusieurs facettes, notamment l'élaboration de politiques fiscales et financières pour le gouvernement, la gestion des aspects financiers et fiscaux des relations fédérales-provinciales, l'élaboration de politiques économiques internationales et la gestion du volet des dépenses du développement

économique et de la politique sociale dans l'ensemble du gouvernement. En janvier et février 2022, Chrystia Freeland était ministre des Finances et vice-première ministre du Canada, et Michael Sabia était sous-ministre des Finances.

Le ministère des Finances compte 11 directions générales, et chacune est dirigée par un sous-ministre adjoint qui relève du sous-ministre Sabia. Deux de ces directions générales ont été particulièrement actives lors des événements entourant le convoi : la Direction de la politique du secteur financier et la Direction des politiques économiques.

La Direction de la politique du secteur financier est responsable de l'élaboration de politiques financières qui touchent un éventail de questions. Au cours des événements entourant le convoi, son personnel s'est efforcé de trouver, en vertu de la législation fédérale en vigueur, des outils qui pouvaient être utilisés pour répondre à la situation et a ensuite travaillé à l'élaboration d'outils qui pouvaient être adoptés en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

La Direction des politiques économiques est responsable des analyses et prévisions économiques et de l'analyse des politiques économiques. Cette direction a effectué des analyses des répercussions du blocage des postes frontaliers sur l'économie canadienne, et ces analyses ont été communiquées à la ministre Freeland et au GII.

2.5.8 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) est un organisme fédéral créé en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)* qui relève du portefeuille du ministère des Finances. En tant qu'unité du renseignement financier du Canada, le CANAFE recueille, analyse et communique des renseignements pour faciliter la détection et la prévention du blanchiment d'argent et du financement d'activités terroristes.

La *LRPCFAT* impose des obligations aux particuliers et aux entités, entre autres aux institutions financières, aux entreprises de services monétaires et aux compagnies d’assurance. Ces « entités déclarantes » doivent vérifier l’identité de leurs clients, tenir des registres et signaler certaines opérations financières au CANAFE. Elles doivent déclarer leurs opérations au CANAFE dans certaines circonstances, notamment lorsqu’elles détectent des opérations douteuses et lorsqu’elles effectuent des opérations impliquant des sommes d’argent importantes, y compris lorsqu’il est question de cryptomonnaies. Le CANAFE reçoit également des communications volontaires de renseignements de la part de forces de l’ordre, du public et d’autres parties.

Lorsque les seuils précis établis dans la *LRPCFAT* sont atteints, le Secteur du renseignement du CANAFE doit divulguer des renseignements aux forces de l’ordre et à d’autres entités gouvernementales³. Les divulgations visent à fournir un soutien opérationnel aux forces de l’ordre et aux autres destinataires.

Le CANAFE n’a aucun pouvoir d’enquête, et il ne peut pas non plus surveiller les opérations financières en temps réel, consulter directement les opérations financières, geler des comptes bancaires, saisir des fonds, demander à une entité de geler ou de saisir des fonds, ni annuler ou retarder des opérations financières. Lors de la préparation des divulgations, il s’appuie principalement sur les renseignements qui lui ont été communiqués. Outre les circonstances dans lesquelles il en est tenu, la loi interdit au CANAFE de divulguer les renseignements qu’il reçoit à quiconque, y compris au ministère des Finances, aux autres ministères et à cette Commission.

Comme je l’explique plus loin dans le présent chapitre et dans le chapitre 16, le CANAFE a commencé à surveiller les événements entourant le Convoi de la liberté

³ Plus précisément : la GRC, les services de police municipaux et provinciaux, le SCRS, l’Agence du revenu du Canada, l’ASFC, le Centre de la sécurité des télécommunications, les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières, le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes, le Bureau de la concurrence et Revenu Québec.

à la fin de janvier dans le but d'être au fait de la situation. Au fil du temps, le ministère des Finances a relevé ce qu'il considérait comme une lacune dans la *LRPCFAT* et dans les pouvoirs du CANAFE : ils ne faisaient pas mention des services de sociofinancement, et certains fournisseurs de services de paiement n'étaient pas assujettis aux obligations prévues par la loi en question. Le ministère des Finances s'est inquiété de cette situation puisque des médias rapportaient que les participants au convoi avaient recours à des services de sociofinancement et à des fournisseurs de services de paiement pour financer leurs activités.

2.5.9 Affaires mondiales Canada

Affaires mondiales Canada (AMC) est chargé de renforcer les relations internationales du Canada, notamment en élaborant et en mettant en œuvre la politique étrangère du pays, en offrant des services consulaires aux Canadiens à l'étranger, en soutenant les ambassades et les consulats étrangers au Canada et en fournissant de l'aide humanitaire, de l'aide au développement et de l'aide pour la promotion de la paix et de la sécurité à l'échelle internationale.

AMC a pris part à l'intervention du gouvernement dans le cadre des événements entourant le convoi principalement en raison de son rôle dans la gestion des relations canado-américaines et la prestation de soutien aux ambassades et aux missions étrangères à Ottawa. En effet, des diplomates canadiens aux États-Unis ont communiqué directement avec plusieurs politiciens et chefs d'entreprise américains qui avaient exprimé des inquiétudes au sujet de la fermeture de postes frontaliers, en particulier du poste du pont Ambassador, qui relie Windsor (Ontario) et Détroit (Michigan). Le Bureau du protocole, qui est chargé de fournir des services aux missions au Canada et d'en assurer la sécurité, a traité les préoccupations et les plaintes transmises par les ambassades et les missions étrangères à Ottawa.

2.5.10 Le ministère de la Défense nationale

Le ministère de la Défense nationale (MDN) appuie les Forces armées canadiennes (FAC) dans la défense des intérêts nationaux du Canada. La *Loi sur la défense nationale* établit que le MDN et les FAC sont deux entités autonomes et distinctes. Au cours de la période visée, le MDN était dirigé par la ministre Anita Anand.

Le MDN a participé de manière accessoire à l’intervention du gouvernement; sa participation s’est principalement limitée à recevoir les demandes pour obtenir l’aide des FAC. Les FAC ont répondu à deux demandes d’aide du gouvernement fédéral et n’ont fourni que du soutien administratif et logistique. Le MDN et les FAC ont également préparé des plans de contingence au cas où il aurait fallu déployer des militaires à la suite de l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

2.5.11 Le ministère des Services publics et de l’Approvisionnement du Canada

Le ministère des Services publics et de l’Approvisionnement du Canada (SPAC) est un important propriétaire foncier pour le compte du gouvernement fédéral et est le gardien de nombreux immeubles partout au pays, dont plus de 200 immeubles et parcelles de terrain dans la région de la capitale nationale. En outre, SPAC est responsable de la Cité parlementaire, de la Cité judiciaire, du pont interprovincial Royal Alexandra, de la traverse des Chaudières et du pont Macdonald-Cartier. SPAC supervise également l’approvisionnement des autres ministères fédéraux en agissant à titre d’agent d’approvisionnement central.

Les représentants de SPAC ont participé dans une certaine mesure à la réponse du gouvernement fédéral au convoi. À titre d’exemple, ils ont reçu les demandes d’autres ministères fédéraux et des services de police partenaires concernant les barrières en béton et les clôtures de contrôle des foules dans la région de la capitale nationale et ont donné suite à ces demandes. Ils ont également collaboré avec Transports Canada afin de préparer ce que l’on a appelé la « stratégie de remorquage ». Toutefois, on n’a

pas demandé à SPAC de formuler de commentaire sur la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*.

2.5.12 La Commission de la capitale nationale

La Commission de la capitale nationale (CCN) est le principal organisme d'urbanisme fédéral et le plus grand propriétaire foncier de la région de la capitale nationale. Elle possède et gère divers parcs, des promenades panoramiques ainsi que les résidences officielles du gouvernement.

La CCN a collaboré avec ses partenaires des forces de l'ordre dans le cas des manifestants et des véhicules qui occupaient les parcs et les promenades ainsi qu'avec SPAC pour installer des barrières et des jardinières en béton afin de contrôler les foules. De plus, la CCN a travaillé de concert avec le SPO pour régler la question des véhicules stationnés sur les principales promenades et celle des manifestants présents dans le parc de la Confédération à Ottawa.

2.6 Les comités de hauts fonctionnaires convoqués par la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Le bureau de la CSNR tient habituellement des réunions hebdomadaires pour deux comités permanents de hauts fonctionnaires : le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN) et le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO). Des réunions spéciales de ces deux comités ont eu lieu tout au long de janvier et de février 2022.

2.6.1 Le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale

Le rôle du SMA Ops SN était de coordonner les mesures prises par les organismes responsables de la sécurité nationale et de s'assurer que l'ensemble des intervenants concernés du gouvernement fédéral soient au fait de la situation. Des représentants

du BCP, de Sécurité publique Canada, du SCRS, du Centre de la sécurité des télécommunications (CST), du CIET, du MDN, des FAC, de l’ASFC, de Transports Canada, d’AMC, du CANAFE et de la GRC ont assisté aux réunions de ce comité. Les participants y ont échangé de l’information, du renseignement et des évaluations et ont discuté de plans et de stratégies afin de régler la situation. Les participants transmettaient ensuite un compte rendu à leur sous-ministre ou au chef de leur organisme respectif.

2.6.2 Le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle

Les membres du CSMCO ont été convoqués par la CSNR, qui a aussi assuré la présidence du Comité. Le CSMCO se composait des sous-ministres ou des titulaires du poste équivalent de tous les organismes fédéraux responsables de la sécurité nationale, dont Sécurité publique Canada, le SCRS, le CST, le MDN, les FAC, l’ASFC, Transports Canada, AMC et la GRC. Les membres du CSMCO ont fourni des renseignements et ont fait le point sur la situation, et la GRC a fait le point de manière générale sur les activités des forces de l’ordre qui s’occupaient du convoi et des manifestations dans l’ensemble du pays. En règle générale, les sous-ministres faisaient ensuite le point à l’intention de leur ministre pour qu’ils soient suffisamment au fait de la situation, pour obtenir leurs points de vue ou orientations sur les plans d’action possibles et pour discuter de comment présenter l’information.

3. Le contexte et les événements simultanés

Les événements entourant le Convoi de la liberté ne se sont pas déroulés en vase clos. En effet, plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont déclaré que pour comprendre l’incidence des perturbations causées par le convoi et à la frontière ainsi que l’intervention du gouvernement à cet égard, il fallait tenir compte d’autres événements importants survenus en janvier et en février 2022. Plus particulièrement, ils ont souligné que l’économie canadienne a été mise à rude épreuve en raison de la

pandémie de COVID-19, que le Canada était en négociation avec les États-Unis pour éviter les conséquences de leur projet de loi protectionniste « Build Back Better », et que l'invasion anticipée de l'Ukraine par la Russie constituait une menace très préoccupante pour la sécurité internationale et nationale. Ces facteurs ont influencé le gouvernement fédéral et contribuent à expliquer la façon de penser des responsables lorsqu'ils s'employaient à répondre aux manifestations à Ottawa et ailleurs au Canada.

3.1 La reprise à la suite de la COVID-19, la fragilité de la chaîne d'approvisionnement et la vulnérabilité de l'industrie automobile

Au début de 2022, les responsables fédéraux estimaient que l'économie canadienne était fragile. De fait, l'économie commençait à peine à se relever des diverses mesures de santé publique prises en lien avec la pandémie et, comme l'a déclaré le sous-ministre des Finances Sabia, les responsables fédéraux étaient préoccupés par le rythme auquel l'économie canadienne se rétablirait. Trois facteurs préoccupaient particulièrement le gouvernement. En premier lieu, la pandémie mondiale a mis à rude épreuve les chaînes d'approvisionnement, ce qui a eu des répercussions sur l'accès aux biens et aux services essentiels et risquait de faire ralentir le rythme de la reprise économique après la pandémie. En outre, les pénuries de main-d'œuvre dans l'industrie du transport routier ont contribué à ce problème. En deuxième lieu, l'inflation avait déjà commencé à monter en flèche, tendance qui allait se poursuivre en 2022. En troisième lieu, le problème chronique de l'investissement dans les entreprises canadiennes était tout particulièrement grave à l'époque. Les blocages de la frontière qui ont commencé à la fin de janvier sont venus aggraver ces préoccupations qui existaient déjà du point de vue des décideurs fédéraux.

L'industrie automobile est tout particulièrement vulnérable aux perturbations de la chaîne d'approvisionnement à la frontière parce qu'elle dépend de la « livraison juste à temps », aux termes de laquelle les fabricants ne conservent sur place qu'un inventaire pour quelques jours en tout temps, de sorte que les pièces arrivent littéralement juste

à temps pour être utilisées dans le processus de production. Concrètement, ce type de livraison fait en sorte que les constructeurs automobiles transportent des pièces à la frontière canado-américaine si souvent que toute perturbation se fait rapidement sentir. En moyenne, une pièce d’automobile traverse la frontière six ou sept fois avant de finir par faire partie d’une voiture assemblée. Étant donné le degré d’intégration des secteurs de l’automobile canadien et américain, même une courte perturbation du transport des pièces peut s’avérer problématique. Rhys Mendes, sous-ministre adjoint à la Direction de la politique économique du ministère des Finances, a déclaré que les interruptions de quelques heures seulement peuvent causer des problèmes importants, surtout si elles obligent les camionneurs à dépasser leurs heures de travail maximales admissibles.

Le sous-ministre adjoint Mendes a également déclaré que l’industrie automobile avait été touchée défavorablement par des problèmes liés à la chaîne d’approvisionnement avant 2022 en raison d’une pénurie de semiconducteurs pouvant être utilisés dans les voitures. Par conséquent, l’industrie produisait déjà moins de véhicules qu’elle ne le faisait habituellement, ce qui a eu une incidence sur le marché.

La vice-première ministre et ministre des Finances, Chrystia Freeland, a fait remarquer que l’anxiété du gouvernement à l’égard de l’état de l’économie canadienne a été davantage exacerbée par le fait que les événements entourant le Convoi de la liberté se sont produits au moment où le ministère des Finances préparait le budget de 2022. Elle a fait remarquer que la préparation du budget est toujours un processus intense qui comprend de multiples consultations entre les représentants du ministère des Finances, le cabinet du premier ministre, les collègues du Cabinet et d’autres personnes. Le budget de 2022 était tout particulièrement important, car il visait à aider le Canada à se relever de la pandémie tout en s’attaquant aux problèmes touchant l’inflation élevée et la chaîne d’approvisionnement. Selon elle, le budget de 2022 devait [TRADUCTION] « favoriser un atterrissage en douceur pour l’économie canadienne après le traumatisme causé par la COVID-19, les confinements connexes,

la récession attribuable à la pandémie et le traumatisme sur le plan économique⁴ ». Le sous-ministre Sabia a souligné que les budgets se fondent sur des perspectives économiques et budgétaires et que les manifestations et les blocages ont eu une incidence sur ces perspectives.

3.2 Le projet de loi «Build Back Better» et le renforcement du protectionnisme des États-Unis

Les événements entourant le Convoi de la liberté se sont également produits dans le contexte de préoccupations croissantes au sein du gouvernement fédéral à l'égard du protectionnisme américain. Les préoccupations à cet égard concernaient principalement le projet de loi «Build Back Better» pour la relance économique. Un aspect important de ce projet de loi était qu'il appuyait le secteur des véhicules électriques. Tel qu'il avait été rédigé à l'origine, le projet de loi prévoyait des crédits pour les véhicules électriques, mais seulement s'ils étaient construits entièrement aux États-Unis. Les voitures construites à l'extérieur des États-Unis, notamment au Canada, ne seraient pas admissibles. Le gouvernement canadien craignait qu'une telle disposition n'élimine tout incitatif pour les entreprises automobiles à construire une usine de véhicules électriques n'importe où en dehors des États-Unis. En effet, il semblait que l'intention évidente de cette disposition était de regrouper toute la construction des véhicules électriques aux États-Unis. Étant donné que les véhicules électriques représentent l'avenir de l'industrie automobile, les responsables fédéraux craignaient que ces crédits aient été dévastateurs pour le secteur canadien de l'automobile ainsi que pour l'économie dans son ensemble compte tenu de l'importance de ce secteur. La vice-première ministre Freeland a fait remarquer que la législation sur les véhicules électriques préoccupait tellement le Canada que le gouvernement préparait des mesures tarifaires de rétorsion importantes au cas où les négociations échoueraient.

⁴ Témoignage de la ministre Chrystia Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 4.

Tout au long de l’été et de l’automne 2021, la vice-première ministre Freeland et les responsables des finances au Canada négociaient avec les représentants du Département du Trésor des États-Unis et Brian Deese, directeur du Conseil économique national des États-Unis. L’objectif de la ministre Freeland était de persuader ses homologues d’ajouter une exemption aux dispositions sur la fabrication aux États-Unis pour inclure le Canada. L’un des éléments clés de son argument était que les États-Unis avaient autant besoin du Canada que le Canada avait besoin des États-Unis. Elle a insisté sur le fait que le Canada était un partenaire commercial fiable et que la relation entre le Canada et les États-Unis en était une sur laquelle pouvaient compter les Américains.

Les blocages qui ont eu lieu à la frontière au début de 2022 ont miné les arguments du Canada à cet égard. La ministre Freeland et le sous-ministre Sabia ont tous deux fait part dans leur témoignage de leurs préoccupations concernant la façon dont les représentants des États-Unis percevaient les blocages. Ils craignaient que le statut du Canada en tant que partenaire commercial fiable ne soit compromis, et les préoccupations exprimées par les représentants du gouvernement américain, dont le président Joe Biden, ont renforcé ce point de vue. Le sous-ministre Sabia a affirmé que les blocages et les perturbations à la frontière ont mis en péril la capacité du Canada à obtenir les concessions nécessaires pour protéger l’industrie automobile canadienne.

Il a également témoigné que l’érosion potentielle de la confiance envers le Canada en tant que partenaire commercial posait des problèmes qui allaient bien au-delà des négociations relatives au projet de loi « Build Back Better ». Ce projet de loi illustre les grands changements au chapitre des structures commerciales causés par l’augmentation du protectionnisme américain. De son point de vue, si le Canada n’était plus considéré comme un partenaire commercial fiable, il y aurait de graves conséquences à long terme, et pas seulement pour l’industrie automobile.

L'une des choses qui revenaient dans les témoignages que j'ai entendus c'était que plus les événements à Ottawa et le long de la frontière canado-américaine se poursuivaient, plus cela portait atteinte aux relations canado-américaines et aux perspectives économiques du Canada. Si les perturbations à la frontière pouvaient être réglées rapidement, les représentants estimaient qu'il serait possible d'éviter de graves répercussions économiques directes et de gérer la relation commerciale entre le Canada et les États-Unis. Toutefois, si les perturbations se poursuivaient, le préjudice causé à l'économie et à la relation commerciale serait à la fois « important » et « durable ». Comme je l'explique plus loin dans le présent chapitre, le point de vue selon lequel plus la perturbation durerait, plus les conséquences pour le Canada seraient graves a beaucoup pesé dans le processus décisionnel du gouvernement. Le gouvernement fédéral estimait qu'il fallait agir rapidement pour freiner les manifestations et que la *Loi sur les mesures d'urgence* lui fournissait un outil pour répondre à ce besoin.

Au bout du compte, la question des crédits d'impôt pour véhicules électriques a eu une issue favorable pour le Canada : le crédit d'impôt prévu dans le projet de loi « Build Back Better » s'applique maintenant à l'ensemble de l'industrie de la construction automobile nord-américaine, y compris à celle du Canada. Il comprend également maintenant une disposition qui exige que les métaux et les minéraux essentiels destinés à la fabrication des véhicules soient produits par un partenaire commercial américain comme le Canada. La ministre Freeland a qualifié cela de [TRADUCTION] « formidable élan économique » pour le Canada.

3.3 L'invasion de l'Ukraine par la Russie

Enfin, plusieurs témoins ont fait remarquer que deux crises importantes se sont produites simultanément à la fin de janvier et en février 2022 : à l'échelle nationale, le Convoi de la liberté, et à l'échelle internationale, l'invasion imminente de l'Ukraine par la Russie. Plusieurs ministres du Cabinet, dont la ministre Freeland, la ministre des Affaires étrangères Mélanie Joly et la ministre de la Défense Anand, étaient

fortement mobilisées par le dossier de l’Ukraine au moment où se déroulaient les événements entourant le convoi. La ministre Freeland, en particulier, a travaillé en étroite collaboration avec l’Ukraine à titre de vice-première ministre, et, à titre de ministre des Finances, elle a travaillé en étroite collaboration avec ses homologues du G7 relativement aux sanctions qui pouvaient être imposées à la Russie en cas de guerre.

Bien que l’invasion illégale de l’Ukraine par la Russie n’ait commencé que le 24 février 2022, le gouvernement fédéral a reçu dès décembre 2021 des renseignements qui donnaient à penser qu’elle pouvait se produire. Au début de janvier 2022, la ministre Freeland a été informée que l’invasion était une réelle possibilité. Elle estimait que cette invasion anticipée constituait le plus gros problème pour la sécurité nationale du Canada depuis la Seconde Guerre mondiale, car il s’agissait d’une attaque non seulement contre l’Ukraine, mais contre les démocraties occidentales et l’ordre international fondé sur des règles. La ministre Freeland a laissé entendre que l’un des objectifs du président russe Vladimir Poutine était de montrer que les dictatures fonctionnent, contrairement aux démocraties, et que son but était [TRADUCTION] « d’affaiblir les démocraties occidentales en général, y compris la nôtre⁵ ». Elle croyait que si la capitale du Canada avait été occupée par les manifestants du Convoi de la liberté au début de l’invasion, cela aurait joué en faveur du discours du président Poutine; cela aurait discrédité considérablement le Canada en tant qu’allié et aurait entravé sa capacité à soutenir l’Ukraine. Cette considération a davantage incité le gouvernement à régler rapidement la situation des manifestations à Ottawa et ailleurs au Canada.

⁵ Témoignage de C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 11.

4. Les activités des organismes fédéraux responsables du renseignement concernant le convoi

Au chapitre 7, j'aborde les activités de collecte de renseignements entreprises par les services de police provinciaux et municipaux avant l'arrivée du convoi à Ottawa. D'importantes activités de renseignement ont également eu lieu à l'échelle fédérale.

Les ministères et organismes fédéraux mènent différents types d'activité de collecte de renseignement et d'information, selon leur mandat respectif. Au sein de l'administration fédérale, on trouve des organismes qui collectent des renseignements, d'autres qui les évaluent et d'autres qui les utilisent. Les organismes qui collectent des renseignements, comme la GRC et le SCRS, ont le mandat, en vertu de la loi, de recueillir eux-mêmes des renseignements ou d'en recevoir de la part d'organismes partenaires en ce qui concerne notamment la sécurité nationale et la criminalité. Les organismes chargés d'évaluer les renseignements, comme le CIET et le BCP, compilent différents renseignements pour broser un tableau général qui éclairera les décisions potentielles. Enfin, d'autres organismes utilisent les renseignements recueillis et évalués pour élaborer des plans et des stratégies de même que pour éclairer leurs décisions. Les organismes fédéraux peuvent prendre part à l'une, à deux ou à l'ensemble de ces trois activités.

Au cours des semaines qui ont précédé l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les représentants fédéraux ont reçu de l'information, du renseignement et des évaluations de la part de divers ministères et forces de l'ordre. La gestion et la coordination de la circulation de cette information dans l'ensemble de l'administration fédérale étaient complexes, plus particulièrement en raison du volume produit et du nombre de ministères et d'organismes concernés.

4.1 Le Bureau du Conseil privé et la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement

Le BCP, plus particulièrement la CSNR, a joué un rôle clé dans la coordination de la surveillance et de l’évaluation du convoi à compter du 24 janvier 2022. Comme je l’indique plus loin dans le présent chapitre, des organismes comme l’ASFC, la GRC, le SCRS, le CIET et le CANAFE ainsi que des ministères comme Sécurité publique Canada et Transports Canada ont surveillé le convoi en vertu de leurs mandats respectifs au regard du renseignement. Il incombait au SMA Ops SN, au CSMCO et, au bout du compte, à la CSNR de compiler ces travaux. À compter du 25 janvier, les membres du SMA Ops SN ont commencé à se réunir régulièrement, tandis que les réunions du CSMCO sur le convoi ont débuté le 31 janvier.

Malgré la participation de nombreuses entités fédérales aux activités liées au renseignement, on avait l’impression qu’il existait des « lacunes » dans la collecte du renseignement. Le BCP a notamment relevé une « lacune quant au renseignement » en lien avec la collecte d’information de sources ouvertes dans les médias sociaux. Bien que les services de police aient recueilli des informations de sources ouvertes dans les médias sociaux afin d’appliquer la loi, comme dans le cadre du projet Hendon, le SCRS disposait de moyens d’enquête limités en vertu de la *Loi sur le SCRS*, et d’autres entités fédérales n’avaient ni le mandat ni les outils nécessaires pour agréger le suivi des informations de sources ouvertes. Le gouvernement fédéral ne dispose pas de cadre législatif clair, des outils technologiques nécessaires ni de politiques convenables pour recueillir cette information ni pour veiller à ce qu’un tel processus s’effectue d’une manière qui respecte le droit à la vie privée.

Cette lacune a également été relevée par des témoins, dont d’autres représentants du BCP et de Sécurité publique Canada, ainsi que le premier ministre. La greffière du Conseil privé a noté que le personnel politique en savait plus sur ce qui se passait sur les médias sociaux que n’en savait la fonction publique. Le premier ministre a fait une observation similaire. La CSNR a témoigné que l’incapacité d’évaluer les médias

sociaux rendait difficile la distinction entre les menaces crédibles et non crédibles en ligne, surtout compte tenu de l'énorme quantité de haine en ligne dirigée contre les responsables publics. La sous-secrétaire du Cabinet Bogden a noté que ce manque de renseignement entravait la capacité du gouvernement à comprendre, anticiper et réagir à la situation, et à concilier des informations contradictoires telles que les rapports qui divergeaient quant à la taille du convoi. Elle a également noté que pendant le convoi, de nombreux manifestants utilisaient des plateformes publiques mais chiffrées. La CSNR Thomas a témoigné que pour éliminer cette lacune, il faudrait des outils de traitement des données tels que des algorithmes pouvant extraire des mots-clés des plateformes de médias sociaux à un rythme beaucoup plus rapide que ne le peut un analyste des données humain. Elle a en outre témoigné que l'incapacité d'identifier les utilisateurs en ligne était problématique, car il faut de plus en plus différencier le bavardage et la rhétorique des messages contenant des menaces crédibles d'acte de violence.

La CSNR Thomas a également décrit une lacune dans l'échange d'information entre les forces de l'ordre et le gouvernement. À cet effet, le secrétaire adjoint du Cabinet, Sécurité et renseignement, Michael MacDonald, a rappelé que les comptes rendus de la GRC étaient reçus très tardivement en raison de l'obligation de la GRC de consulter chaque organisme de renseignement lui ayant fourni de l'information avant de partager cette information (il s'agit de la « règle des tiers »). Le bureau de la CSNR n'a pas reçu de rapports de situation, de rapports sur des projets ni d'autres formes d'information, comme des rapports du Projet Hendon, que la GRC avait obtenus d'autres organismes d'application de la loi. La CSNR n'était pas au courant de l'existence du Projet Hendon avant les événements entourant le convoi.

La CSNR Thomas a ajouté qu'il était parfois difficile de savoir comment interagir avec les forces de l'ordre. Elle a reconnu que le gouvernement ne doit pas s'ingérer dans les opérations, mais a estimé qu'il existait néanmoins des renseignements utiles qui auraient pu être fournis aux décideurs sans que l'on empiète sur l'indépendance des corps policiers. Toutefois, les hauts fonctionnaires ne savaient pas comment obtenir

ces renseignements et craignaient d’« aller trop loin » en demandant de l’information et en discutant de solutions. La CSNR Thomas a fait remarquer que si le BCP avait reçu une indication quant à l’information que recevait la GRC, qui était essentiellement de sources ouvertes, cela aurait atténué les pressions exercées sur la GRC pour l’amener à répondre continuellement à des questions, puisque le BCP aurait été en mesure de répondre aux questions du Cabinet.

La CSNR Thomas n’était pas la seule à exprimer ces points de vue au sujet de la surveillance des médias sociaux et des difficultés dans le cadre des interactions avec la police. La surveillance des médias sociaux, l’échange d’information entre les forces de l’ordre et le gouvernement ainsi que l’indépendance de la police sur le plan opérationnel soulèvent des questions importantes, et j’y reviens au chapitre 18 pour proposer des moyens d’y donner suite.

4.2 L’Agence des services frontaliers du Canada

L’ASFC a fait appel à diverses équipes chargées du renseignement pour évaluer les menaces aux points d’entrée (PDE) et à proximité de ceux-ci. Ses évaluations se fondent sur le renseignement qu’elle recueille (principalement de sources ouvertes) ainsi que sur le renseignement qu’elle reçoit de la part d’organismes partenaires.

Le Centre national des opérations frontalières de l’ASFC surveille à l’échelle mondiale, 24 heures par jour et 7 jours par semaine, les événements et les questions pouvant avoir une incidence à la frontière. Il produit des rapports normalisés qui informent les responsables des activités de l’ASFC partout au Canada. Pendant les manifestations, ces rapports étaient largement diffusés de multiples fois par jour, et une grande partie du renseignement qu’ils contenaient a été transmise au SMA Ops SN, au CSMCO, au CSU, au GII et au Cabinet. L’ASFC semble avoir envoyé sa première alerte de renseignement le 25 janvier 2022, et elle portait sur la planification de la manifestation à Coutts, en Alberta.

Les rapports de l'ASFC étaient partagés toutes les heures et contenaient des comptes rendus de la part des PDE touchés par les manifestations ou susceptibles de l'être. Le Centre national des opérations frontalières a produit d'autres rapports spéciaux en réponse au blocage des PDE, dont je parle au chapitre 11.

4.3 La Gendarmerie royale du Canada

La GRC jouit d'un pouvoir étendu pour recueillir de l'information dans le cadre de ses fonctions visant à appliquer la loi. Plusieurs unités de la GRC ont participé à la collecte et à l'évaluation d'information pendant la présence du convoi, et le personnel de la GRC responsable du renseignement a reçu les rapports Hendon, dont je parle au chapitre 7. Ces rapports constituaient une source d'information utile pour les unités du renseignement de la GRC, bien que les rapports eux-mêmes ne semblent pas toujours avoir été communiqués à la haute direction.

Je parle de l'Équipe de renseignement sur la criminalité à caractère idéologique (ERCCI) de la GRC au chapitre 5. Il s'agit d'une unité du Programme du renseignement de la Police fédérale qui a pour mandat de recueillir du renseignement et de l'information sur des acteurs et des réseaux motivés par des idéologies qui peuvent constituer une menace criminelle pour l'ordre public et la sécurité publique. L'ERCCI recueille du renseignement auprès d'autres forces de l'ordre et au moyen d'analyses des renseignements de sources ouvertes contenus dans les médias traditionnels, les médias sociaux et d'autres plateformes en ligne. Entre le 25 janvier et le 23 février, l'ERCCI a produit neuf avis spéciaux de menace relativement au Convoi de la liberté. Ces avis détaillés portaient notamment sur les itinéraires et la logistique du convoi, le sociofinancement, les objectifs et les motivations des manifestants, la présence d'éléments motivés par une idéologie à Ottawa, les menaces de violence et la participation d'anciens membres de forces de l'ordre et d'anciens militaires au Convoi de la liberté. Ces rapports ont été largement diffusés au sein de la GRC et de divers ministères et organismes fédéraux.

Le Groupe du renseignement pour la protection (GRP) de la GRC produit des rapports sur les renseignements opérationnels, tactiques et stratégiques à l’appui des enquêtes et des opérations menées dans le cadre des services de police de protection que la GRC a pour mandat d’offrir. Ce mandat comprend le fait d’assurer la sécurité lors d’événements majeurs désignés, aux missions étrangères et aux personnes protégées telles que le premier ministre, la gouverneure générale, les ministres, les juges de la Cour suprême et les personnes bénéficiant d’une protection internationale. Il comprend aussi la protection de diverses propriétés fédérales dans la région de la capitale nationale (RCN) et le contrôle de la circulation sur un petit nombre de routes fédérales dans la RCN. Lorsqu’il est opérationnel, le GRP offre également du soutien en matière de renseignement au Centre de commandement de la région de la capitale nationale (CCRCN), que j’aborde au chapitre 8. À partir de la fin janvier, le GRP a dirigé le Groupe de renseignement intégré (GRI)⁶, un organe créé pour faciliter l’échange d’information entre les intervenants du CCRCN, dont le SCRS, l’ASFC, le Service de protection parlementaire (SPP), le SPO et la PPO.

Pendant que le GRI était opérationnel, le GRP a régulièrement produit des comptes rendus sur le renseignement contenant de l’information provenant de la GRC, des partenaires du GRI et du CCRCN ainsi que de sources accessibles au public, comme les médias sociaux. Ils comprenaient de l’information sur les déplacements des personnes d’intérêt et des rapports exhaustifs sur le renseignement de sources ouvertes. Les bulletins étaient transmis aux unités de la GRC et à d’autres forces de l’ordre selon le principe du besoin de savoir. Le GRI a également préparé des rapports de situation à l’intention de la commissaire de la GRC.

Le Groupe mixte du renseignement (GMR) a été mis sur pied le 12 février pour coordonner la collecte et la diffusion du renseignement au sein de la GRC. Entre le 14 et le 27 février, il a produit des rapports de situation sur les manifestations à l’échelle nationale. Les divisions de la GRC étaient tenues de fournir des renseignements précis

⁶ Certains utilisent l’appellation Groupe mixte du renseignement (GMR). Je mentionne le GRI/GMR au chapitre 7.

pour les besoins de ces rapports, dont des données sur le nombre d'arrestations et d'enquêtes en cours, les activités d'application de la loi prévues, le contexte des menaces et les nouvelles tendances. Après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les divisions ont également été invitées à signaler toutes leurs mesures qui reposaient en tout ou en partie sur les pouvoirs conférés par la Loi.

4.4 Le Service canadien du renseignement de sécurité et le Centre intégré d'évaluation du terrorisme

En 2018, le SCRS a adopté un nouveau cadre pour lutter contre l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI). L'objectif du SCRS consistait à identifier les acteurs qui font la promotion d'actes de violence graves pour atteindre leurs objectifs idéologiques et qui pourraient constituer une menace pour la sécurité du Canada. Le SCRS utilise trois critères pour déterminer si une personne, un groupe ou une organisation constitue une menace sur le plan de l'EVCI : a) la motivation idéologique; b) le désir d'apporter des changements dans la société; c) l'intention de commettre ou de promouvoir des actes de violence graves. Selon le SCRS, la pandémie de COVID-19 a entraîné la hausse de la rhétorique violente en ligne et a exacerbé les discours contre l'autorité. Le SCRS ne surveille pas la rhétorique en ligne à moins qu'il ne détecte que quelqu'un menace de commettre de graves actes de violence pour atteindre un objectif idéologique, religieux ou politique.

Le SCRS était au courant de plusieurs manifestations en 2021 et en 2022 qui portaient sur des mesures de santé publique. En janvier 2022, il a appris que certaines cibles qu'il avait déjà prévoyaient assister ou soutenir les manifestations liées au convoi. À ce stade, il a commencé à évaluer le convoi dans le contexte global des mouvements contre les mesures de santé publique. Il a alors enquêté sur les personnes qu'il ciblait déjà, mais il a également surveillé les manifestations dans la mesure où il le pouvait afin de déterminer si d'autres personnes se mobilisaient en vue de commettre des actes de violence graves. Le SCRS était d'avis que le convoi offrait aux personnes ayant des griefs disparates l'occasion de s'unir contre ce qu'elles percevaient comme

leur ennemi commun. Il considérait également que la présence à ces manifestations de cibles qu'il avait déjà dans sa mire offrait l'occasion aux acteurs de l'EVCI de recruter et de radicaliser de nouveaux membres.

Le SCRS a reçu de l'information de la part de la police et d'autres organismes sur le convoi et il s'en est servi pour produire ses évaluations. Il s'agissait notamment de divers rapports de la PPO, notamment des rapports Hendon. Le SCRS et le CIET ont aussi communiqué régulièrement avec les membres d'INTERSECT, un programme multijuridictionnel de préparation aux situations d'urgence dans la RCN. La plupart des renseignements que le SCRS a reçus du SPO, de la PPO et de la GRC concernaient des activités criminelles potentielles et n'ont pas eu d'incidence sur la détermination du niveau de la menace que représentait le convoi.

Le SCRS a estimé que le Convoi de la liberté et les manifestations connexes ne constituaient pas une menace pour la sécurité du Canada. La décision à cet égard a été rendue à la suite de nombreuses évaluations effectuées tout au long de la période visée, qui ont été approuvées aux échelons supérieurs avant leur diffusion. Le directeur Vigneault du SCRS a déclaré que le processus d'évaluation comprenait un examen continu et dynamique des nouveaux renseignements au fur et à mesure qu'ils étaient reçus. Les évaluations du SCRS ont été transmises en temps réel aux responsables concernés.

Le SCRS et le CIET ont également déterminé que le niveau de la menace terroriste était « moyen » avant, pendant et après les événements entourant le convoi, bien que le directeur exécutif du CIET ait indiqué que le niveau « moyen » avait légèrement fluctué pendant les événements en question. Le niveau de la menace se fondait en partie sur les mesures d'atténuation que les forces de l'ordre avaient prises en réaction au convoi pour accroître la sécurité.

Les hauts responsables du SCRS et du CIET ont communiqué leurs évaluations de vive voix et par écrit aux représentants fédéraux du SMA Ops SN et du CSMCO. Leurs

points de vue ont également été communiqués au CSU et au GII. Le SCRS et le CIET ont également communiqué leurs renseignements et leurs évaluations aux forces de l'ordre conformément au protocole d'échange d'information que le SCRS a conclu avec la GRC, que l'on appelle le cadre Une vision. Le SCRS et le CIET ont fourni la version non classifiée de toutes les évaluations de la menace à INTERSECT. Le SCRS a également indiqué au GRI que selon ses évaluations continues, il n'existait aucune menace pour la sécurité du Canada, sans toutefois divulguer ses sources de renseignement.

Le SCRS a aussi recueilli du renseignement sur l'appui de l'EVCI en provenance de l'étranger dans le cadre du convoi. Il a évalué du renseignement provenant d'organismes étrangers et nationaux afin de déterminer si des partisans de cette forme d'extrémisme à l'étranger tentaient d'entrer au Canada. Le SCRS a continuellement jugé que rien ne laissait présager l'ingérence d'États étrangers, notamment grâce à du financement et à de la désinformation, pendant toute la durée des manifestations.

4.5 Sécurité publique Canada

Sécurité publique Canada utilise les renseignements qu'elle reçoit de la part de l'ASFC, de la GRC, du SCRS et d'autres intervenants afin de demeurer au fait de la situation et de l'information et d'éclairer les décisions stratégiques et opérationnelles. Sécurité publique Canada diffuse des rapports sur des événements d'importance précis par l'intermédiaire du Centre des opérations du gouvernement (le Centre des opérations). Ce dernier diffuse de l'information au moyen de deux documents de type journal : les rapports quotidiens sur les opérations, qui reposent sur des renseignements non classifiés qui proviennent principalement de sources ouvertes, et les rapports sur les points clés au sujet des infrastructures essentielles, qui sont diffusés lorsqu'un événement susceptible d'avoir une incidence sur les infrastructures essentielles se produit.

Le Centre des opérations a commencé à surveiller le convoi le 19 janvier 2022 et à inclure des renseignements à son sujet dans ses rapports sur les points clés vers le 20 janvier. Les rapports du Centre des opérations ont rapidement évolué au point où trois rapports par jour étaient diffusés sur le convoi : un rapport sur les opérations le matin, un rapport sur les points clés à midi et un autre rapport sur les points clés le soir. Ces rapports ont été distribués à un large éventail de représentants gouvernementaux, dont des ministres et de hauts fonctionnaires.

Il convient de noter que le 25 janvier 2022, de hauts fonctionnaires du bureau de la CSNR ont communiqué avec le Centre des opérations pour exprimer leurs préoccupations concernant le fait que ses rapports comportaient une « lacune », parce qu'ils ne comprenaient pas les évaluations de la menace effectuées par la GRC. Bien que le contenu des rapports du Centre des opérations ne relève habituellement pas du renseignement, par exemple des évaluations de la menace, la CSNR était d'avis que, dans les circonstances, le Centre des opérations devrait inclure les évaluations de la menace effectuées par la GRC dans ses rapports quotidiens sur le convoi. Par conséquent, tous ses rapports à partir de ce moment-là comprenaient les évaluations non classifiées dérivées d'informations accessibles par le biais de sources ouvertes.

Les représentants de Sécurité publique Canada ont fait l'écho des préoccupations exprimées par la CSNR et d'autres personnes concernant la circulation de l'information depuis les forces de l'ordre jusqu'au gouvernement. Lors de son entrevue avec les avocats de la Commission, le sous-ministre Stewart a souligné que le convoi avait mis en lumière ce problème. Plus précisément, il a déclaré que la circulation de l'information, en ce qui concerne les menaces, n'était pas particulièrement uniforme en l'absence de menaces directes et discernables pour la sécurité nationale. À titre d'exemple, lorsque des menaces découlent de discours en ligne qui relèvent de l'EVCI, Sécurité publique Canada et ses organismes s'estiment considérablement mal outillés et mal préparés pour recueillir et échanger du renseignement sur ces menaces et y réagir.

4.6 Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Le CANAFE a également apporté sa collaboration lors des premiers jours du convoi, bien que d'une manière différente de celle des organismes dont je viens de parler. Lorsque des rapports ont fait état d'un convoi se dirigeant vers Ottawa, l'Unité du renseignement stratégique, de la recherche et de l'analyse du CANAFE a commencé à examiner l'information de sources ouvertes, notamment les rapports sur les opérations financières et l'utilisation du sociofinancement, en vue d'examiner les risques de financement d'activités terroristes. Le convoi présentait de l'intérêt pour le CANAFE, en partie en raison du financement potentiel de l'EVCI. Le CANAFE était cependant conscient que le simple fait de faire un don en appui à une manifestation ne consiste pas à financer l'EVCI et que le financement de l'EVCI ne revient pas toujours à financer des activités terroristes. Cela dit, le CANAFE sait que des extrémistes peuvent recourir à des activités ou à des groupes non violents pour mettre de l'avant leurs propres idées extrémistes et le CANAFE tient compte de ce fait dans ses travaux.

Le 26 janvier, l'Unité du renseignement stratégique, de la recherche et de l'analyse a produit le document *Key Points: Freedom Rally*. Ce document contenait des observations sur la campagne GoFundMe du convoi ainsi que sur d'autres types de collecte de fonds. L'Unité a souligné que le CANAFE avait déjà vu des auteurs de menaces propres à l'EVCI recourir au sociofinancement pour recueillir des fonds, mais pas expressément dans le cadre de la collecte de fonds du convoi. Le rapport a attiré l'attention sur des exemples de publications en ligne encourageant les participants au convoi à recourir à la violence et à recréer les émeutes survenues au Capitole des États-Unis le 6 janvier. Toutefois, le CANAFE estimait peu probable à ce moment-là que la campagne GoFundMe appuie des actes de violence. Au bout du compte, il a évalué que le risque était faible que les fonds soient détournés pour servir à des activités terroristes, étant donné que les partenaires fédéraux et les renseignements de sources ouvertes indiquaient que peu d'extrémistes étaient présents dans le cadre des manifestations.

Le CANAFE a également surveillé l'évolution des campagnes GoFundMe et GiveSendGo ainsi que des collectes de fonds pour la cryptomonnaie qui ont été signalées dans des documents de sources ouvertes. Il a notamment surveillé les transactions de cryptomonnaie dans le cadre de ses recherches générales sur les méthodes et les services utilisés par le convoi pour financer le mouvement.

Le 2 février, un analyste de l'Unité du renseignement stratégique, de la recherche et de l'analyse a produit un document sur les risques quant au financement d'activités terroristes en lien avec le Convoi de la liberté intitulé *Terrorist Funding Risks of the Freedom Convoy*. Le but déclaré de ce document était de présenter le contexte entourant les risques quant au financement d'activités terroristes en lien avec le financement du Convoi de la liberté. Dans ce rapport, on fait état d'un certain risque de financement du terrorisme dans le contexte des manifestations d'Ottawa et l'on conclut qu'il est essentiel de poursuivre les recherches et les analyses relatives au convoi et à son sociofinancement pour élaborer des renseignements financiers stratégiques du point de vue du financement du terrorisme. Je constate qu'il est explicitement indiqué que le document est une ébauche et qu'il n'a pas été transmis à d'autres ministères ou organismes.

5. Les activités de mobilisation initiales au sein du gouvernement fédéral

Les représentants élus et les fonctionnaires fédéraux ont participé à des réunions, à des séances d'information et à l'échange de renseignements tout au long des événements de janvier et février 2022. Certaines de ces activités de mobilisation ont eu lieu par l'intermédiaire des structures en place, tandis que d'autres étaient de nature ponctuelle. Du 26 janvier au 8 février, les activités de mobilisation entre les fonctionnaires et les représentants élus visaient principalement à assurer la connaissance de la situation et à faciliter l'échange d'information. Ce n'est que plus tard que les représentants du gouvernement fédéral ont commencé à discuter

des mesures que pouvait prendre le gouvernement fédéral pour mettre fin aux manifestations.

Le 21 janvier 2022, le BCP a présenté par écrit au CPM le résumé des diverses manifestations et divers convois qui se déroulaient actuellement ou qui étaient en cours d'organisation. À ce moment-là, le BCP se préoccupait essentiellement des questions relevant de la responsabilité du gouvernement fédéral : la sécurité des ministres du Cabinet, l'accès à la Colline du Parlement ainsi que la sécurité des fonctionnaires fédéraux. Le CPM surveillait déjà l'information sur le convoi dans les médias sociaux. Le 24 janvier, de hauts responsables du CPM ont informé le premier ministre au sujet du convoi et lui ont présenté des comptes rendus quotidiens par la suite. Le 28 janvier, le CPM a préparé la première note de service à l'intention du premier ministre au sujet du convoi avant la première fin de semaine de manifestations à Ottawa.

La première réunion officielle enregistrée des fonctionnaires qui ont discuté du convoi a été la réunion ordinaire du 25 janvier du SMA Ops SN. À cette réunion, les membres ont décidé de se rencontrer quotidiennement pour examiner les activités susceptibles de présenter une menace et les questions se rattachant au convoi. Des réunions spéciales du SMA Ops SN ont eu lieu chaque jour du 26 janvier au 12 février ainsi que les 16 et 17 février.

Pour sa part, le CSMCO a tenu sa première réunion spéciale le 31 janvier, et ses membres ont été convoqués à deux autres réunions spéciales les 1^{er} et 2 février. Le Comité s'est réuni chaque jour par la suite. Les premières réunions ont principalement porté sur la connaissance de la situation. Par la suite, les réunions ont servi de tribune de discussion aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes au sujet des outils dont disposait le gouvernement fédéral pour réagir aux manifestations. Les réunions ont fini par porter sur l'identification de nouveaux outils qui pourraient être nécessaires et sur la façon de les obtenir.

Le 26 janvier, la commissaire Lucki de la GRC a renseigné les ministres Mendicino et LeBlanc au sujet du convoi. Elle leur a dit que l’information indiquait que les organisateurs prévoyaient un événement pacifique, mais que les publications dans les médias sociaux laissaient entendre que les participants pourraient tenter de perturber les édifices du gouvernement et causer d’autres perturbations dans l’ensemble de la ville. On ne savait pas combien de temps les manifestants prévoyaient rester à Ottawa, mais les renseignements de la GRC indiquaient que certains d’entre eux pourraient rester au centre-ville jusqu’au 31 janvier.

Les séances d’information se sont poursuivies chaque jour, et parfois jusqu’à trois ou quatre séances avaient lieu par jour. Le BCP coordonnait ces séances. Les participants variaient, mais comprenaient généralement les ministres Blair, LeBlanc et Mendicino ainsi que des représentants du BCP, du CPM, de la GRC, du SCRS, de Transports Canada, de l’ASFC et du ministère de la Justice. La commissaire Lucki est demeurée la principale personne responsable de fournir l’information sur les questions relatives à l’application de la loi, étant donné les relations directes de la GRC avec le SPO et la PPO ainsi que son rôle en tant que service de police compétent aux endroits où des manifestations avaient lieu, comme à Coutts, en Alberta, à Emerson, au Manitoba, et à Surrey, en Colombie-Britannique. Plus tard, en plus du point que la GRC faisait, les participants ont discuté des options qui pouvaient être utilisées pour réagir aux manifestations. Ils ont également envisagé des moyens d’amener les représentants du gouvernement de l’Ontario à offrir plus d’aide.

Le dimanche 30 janvier 2022, des représentants du Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID ont visionné la conférence de presse tenue par les organisateurs du convoi, que je décris au chapitre 9. À la suite de cette conférence de presse, le BCP s’est rendu compte 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.

Trois réunions du CSU ont eu lieu les premiers jours du convoi, soit les 3, 6 et 8 février. Le point a été fait sur la situation à Ottawa et aux PDE touchés. Le 8 février, le directeur Vigneault du SCRS a déclaré que même s'il n'y avait toujours aucune preuve de violence, les activités en ligne comme les discours contre l'application de la loi et les invitations à participer au blocage des postes frontaliers augmentaient. Après cette réunion du CSU, le premier ministre a décidé, à la recommandation de la greffière, de transférer la gestion du dossier au GII.

6. Les interactions fédérales, provinciales, territoriales et municipales initiales

Les interactions entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les administrations municipales tout au long du convoi variaient en fonction de leur objectif et de leur formalité. Les représentants du gouvernement fédéral ont continuellement assuré la liaison avec leurs homologues provinciaux, territoriaux et municipaux dans le cadre des diverses tribunes. La liaison se faisait parfois sous forme de groupes d'experts composés de fonctionnaires et de communications entre les élus.

Bien que les représentants des différents ordres de gouvernement communiquaient souvent entre eux, la relation entre les gouvernements n'était pas toujours axée sur la collaboration. À titre d'exemple, comme je le mentionne au chapitre 11 au sujet de la manifestation à la frontière à Coutts, la relation entre le gouvernement du Canada et celui de l'Alberta est devenue tendue en raison de la question du remorquage et de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Une autre question qui est ressortie des témoignages concerne la perception du manque de participation du gouvernement de l'Ontario. Les représentants du gouvernement fédéral et de la Ville d'Ottawa étaient d'avis que le gouvernement de l'Ontario était réticent à intervenir et à offrir son aide relativement aux manifestations à Ottawa parce qu'il considérait que les manifestations ciblaient le gouvernement fédéral et Ottawa et relevait donc de la responsabilité du gouvernement fédéral.

Les préoccupations de la Ville d’Ottawa ne se limitaient pas à l’intervention de l’Ontario. Les représentants municipaux et le SPO estimaient que le gouvernement fédéral n’avait pas non plus pris l’engagement de fournir des effectifs policiers suffisants pour mettre fin aux manifestations. Ces questions étaient clairement interreliées. La réticence de l’Ontario à intervenir a contribué à la confusion concernant le nombre d’effectifs policiers fournis au SPO. Cela a également eu une incidence sur la volonté du gouvernement fédéral de fournir les effectifs policiers nécessaires au SPO, parce qu’il estimait qu’il fallait d’abord faire appel à la PPO pour répondre à de telles demandes avant que la GRC ne soit appelée en renfort. Bien que le gouvernement fédéral ait exprimé son appui au SPO et à la Ville dès le début, la preuve donne à penser qu’au-delà des ressources fournies au départ, il attendait que l’Ontario apporte sa contribution avant de s’engager pleinement.

6.1 Le gouvernement de l’Ontario et les réunions tripartites

À la fin de janvier et au début de février, il existait beaucoup de confusion et de désaccord quant au nombre d’agents de la PPO et de la GRC qui avaient été mis à contribution pour aider le SPO et au nombre d’agents supplémentaires disponibles. À titre d’exemple, le maire d’Ottawa, Jim Watson, avait compris que même si la GRC avait maintenu avoir fourni environ 250 agents au début de février, la plupart d’entre eux étaient affectés à des tâches fédérales, et environ 100 agents seulement étaient sous le commandement du SPO. La position de la GRC était que 250 agents avaient été assermentés et que ce groupe de 250 agents respectait à la fois son engagement de fournir au SPO 50 agents par jour et de répondre aux besoins accrus dans le cadre de son mandat touchant les services de protection. Il y a également eu un désaccord quant au nombre d’agents de la PPO qui avaient été déployés. Dans un communiqué de presse de la solliciteure générale de l’Ontario, on indiquait que plus de 1 500 agents de la PPO étaient sur le terrain à Ottawa depuis le début des manifestations. Toutefois, en réalité, la contribution cumulative de la PPO était de 1 500 quarts de travail depuis le début des manifestations.

C'est dans ce contexte que le ministre Blair a proposé que les représentants du gouvernement fédéral, des provinces et de la Ville d'Ottawa se réunissent régulièrement pour discuter des problèmes et les régler à l'échelon des dirigeants. Ces réunions avaient pour but de coordonner les interventions relatives au convoi. Elles ont eu lieu tant au niveau du personnel qu'au niveau des ministres. Les réunions des ministres, qui ont eu lieu les 7, 8 et 10 février, ont éventuellement été appelées « réunions tripartites ». Les ministres Blair et Mendicino ainsi que le sous-ministre de la Sécurité publique, Rob Stewart, le maire Watson, le directeur municipal d'Ottawa, Steve Kanellakos, et le chef du SPO, Peter Sloly, ont tous participé à au moins une de ces réunions. J'aborde également ces réunions au chapitre 9.

Les représentants du gouvernement de l'Ontario sont demeurés absents. Bien que le premier ministre Doug Ford et la solliciteure générale Sylvia Jones aient été invités à y participer, ils ont refusé l'invitation. Cela a été une source de frustration pour les autres participants de même que pour le premier ministre Trudeau.

Lors de la première réunion tripartite, le 7 février, le maire Watson a déclaré que la province de l'Ontario était réticente à participer aux réunions. Les ministres Blair et Mendicino ont indiqué qu'ils continueraient d'encourager l'Ontario à y assister.

Lors d'un appel téléphonique le 8 février entre le maire Watson et le premier ministre Trudeau, le maire a fait référence à la réunion tripartite prévue plus tard dans la journée et a fait remarquer que [TRADUCTION] « [le premier ministre] Ford s'abstient de participer, mais je veux l'inciter à prendre part ». Le premier ministre Trudeau a déclaré que [TRADUCTION] « Doug Ford se soustrait à ses responsabilités à cet égard pour des motifs politiques⁷ ». Dans son témoignage, le premier ministre a dit qu'il croyait que la PPO collaborait en coulisses avec le SPO, mais que sur le plan politique, on avait

⁷ Transcription de la conversation téléphonique du premier ministre Justin Trudeau avec le maire d'Ottawa Jim Watson, 8 février 2022, SSM.CAN.NSC.00002837.

probablement pris la décision de [TRADUCTION] « rester un peu en retrait et nous faire porter le chapeau⁸ ».

Lors de la réunion tripartite du 8 février, le maire Watson a de nouveau demandé pourquoi le gouvernement de l’Ontario était absent. Le ministre Blair a déclaré que, selon lui, l’Ontario craignait d’être visible. Les représentants du gouvernement de l’Ontario ne participeraient pas non plus à la réunion tripartite du 10 février.

Selon le maire Watson, le premier ministre Ford maintenait de manière catégorique qu’il serait inutile de faire participer les politiciens des trois administrations à une réunion; de l’avis du premier ministre Ford, ces réunions étaient une perte de temps. De même, selon un échange de messages textes entre des représentants fédéraux, la solliciteure générale Jones aurait déclaré, lors d’un appel téléphonique avec le maire Watson, qu’elle n’avait aucun intérêt à prendre part à une table ronde politique.

Dans son témoignage devant la Commission, le sous-solliciteur général de l’Ontario, Mario Di Tommaso, a déclaré qu’il avait transmis à la solliciteure générale Jones la demande que le gouvernement de l’Ontario soit présent à ces réunions. Il savait que ni la solliciteure générale Jones ni le premier ministre Ford n’avaient assisté aux réunions, mais il a dit qu’il ignorait pourquoi.

6.2 La collaboration de Transports Canada avec le gouvernement de l’Ontario

Transports Canada a joué un rôle important dans l’élaboration de la réponse du gouvernement fédéral aux manifestations en raison de l’incidence de celles-ci sur les réseaux de transport internationaux et interprovinciaux du Canada. Cependant, les fonctionnaires de Transports Canada ont très vite compris que le Ministère avait à sa disposition très peu de pouvoirs pour faire face aux perturbations aux points d’entrée et à Ottawa, et ce, parce que les manifestations ne se déroulaient pas sur ou dans une

⁸ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 29 et 30.

infrastructure fédérale, comme un pont ou un tunnel international. Les représentants de Transports Canada se sont plutôt concentrés sur l'élaboration de deux options stratégiques : ce qu'on a appelé une stratégie sur l'application stratégique de la loi et une stratégie sur le remorquage et le déplacement des camions et des véhicules, dont je parle plus en détail ultérieurement dans le présent chapitre. Ces stratégies nécessitaient la coopération des provinces, des territoires et des municipalités afin de connaître du succès. Les fonctionnaires de Transports Canada ont donc consulté les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux au début de février. J'ai reçu de la preuve des représentants du gouvernement fédéral indiquant que le gouvernement de l'Ontario s'était montré réticent à faire appel aux pouvoirs dont disposait la province pour mettre fin aux manifestations à Ottawa et à Windsor.

Le 6 février, le sous-ministre de la Sécurité publique a tenu une réunion avec le sous-ministre des Transports, la Ville d'Ottawa, le chef Sloly du SPO et divers représentants de la province de l'Ontario et du gouvernement fédéral. Le sous-ministre fédéral des Transports a présenté diverses options aux participants, et celles-ci ont évolué pour devenir les deux stratégies susmentionnées de Transports Canada. La discussion a porté, entre autres, sur le recours à des conséquences touchant les assurances et la délivrance de permis pour ceux qui ont participé illégalement aux manifestations. La sous-ministre des Transports de l'Ontario, Laurie LeBlanc, a indiqué que, selon elle, la législation ontarienne sur les permis ne serait pas utile dans ce contexte, puisqu'elle était fondée sur un système de points d'inaptitude qui ne pourrait pas produire d'effets immédiats. Les fonctionnaires de l'Ontario ont également fait remarquer que l'utilisation de la législation liée à la délivrance de permis ne serait pas particulièrement utile puisque la plupart des participants aux manifestations provenaient de l'extérieur de la province. Selon Ian Freeman, sous-ministre adjoint des Transports de l'Ontario, la province n'avait aucun moyen d'imposer des sanctions aux transporteurs qui ne provenaient pas de la province.

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 la réunion, le sous-ministre Michael Keenan a présenté la version préliminaire de la stratégie sur l’application stratégique de la loi. À ce moment, elle s’intitulait « stratégie pour l’application maximale de la loi ». Les représentants de l’Alberta et de l’Ontario ont formulé des commentaires mitigés à son sujet. Les représentants de l’Ontario ont proposé de publier une « déclaration d’appui aux forces policières » et ont suggéré que l’accent soit mis sur [TRADUCTION] « l’application collective de la loi plutôt que sur l’application maximale de la loi⁹ ». Le sous-ministre Keenan a estimé que la réponse de l’Ontario était « légèrement plus froide » que celle des autres provinces.

Le 8 février, le sous-ministre Keenan a reçu une lettre de la sous-ministre Laurie LeBlanc, qui visait à clarifier la position de l’Ontario concernant le recours aux lois provinciales sur les transports et la délivrance de permis à titre d’outil pour réagir aux manifestations. Elle a réitéré que bien que la police puisse utiliser les diverses dispositions du *Code de la route* comme elle l’entendait, le régime des permis de conduire et celui de l’immatriculation des exploitants commerciaux ne seraient pas des outils efficaces. En effet, tous deux s’appuient sur un régime de sanctions progressives qui exige d’aviser les conducteurs et de leur donner la possibilité de répondre avant que des mesures ne soient prises, et dans le cas d’une décision visant à annuler ou à suspendre le certificat d’immatriculation d’un exploitant de véhicule commercial, celui-ci a le droit d’interjeter appel devant un tribunal. Selon l’Ontario, ces règles de procédure rendraient inefficace le recours à ces régimes pour dissuader rapidement les manifestants.

Le sous-ministre Keenan a qualifié le ton de la lettre de collaboratif et de collégial, mais a indiqué que son contenu était défavorable et décevant. Il a jugé que la lettre était polie, mais qu’elle répondait fermement « non » à la stratégie proposée par Transports Canada. Le ministre fédéral des Transports, M. Alghabra, a qualifié la lettre de moment charnière pour lui, car elle représentait le refus catégorique de l’Ontario de prendre des mesures pour que les manifestants respectent les règlements.

⁹ Notes sur les discussions fédérales-provinciales-territoriales, 7 février 2022, SSM. CAN.00000363.

Du 7 au 8 février, le ministre Alghabra s'est efforcé d'organiser une réunion avec la ministre des Transports de l'Ontario, Caroline Mulroney. Le chef de cabinet du ministre fédéral des Affaires intergouvernementales Dominic LeBlanc a également tenté d'organiser un appel. Toutefois, les efforts du ministre Alghabra sont restés vains jusqu'au 9 février. Le sous-ministre Keenan a déclaré qu'il était inhabituel qu'il faille autant de temps à un ministre pour organiser une rencontre avec un autre ministre.

Lorsque les ministres Mulroney et Alghabra se sont parlé le 9 février, le personnel du ministre Alghabra a compris que l'Ontario affirmait que les manifestations visaient des corridors commerciaux fédéraux et que le gouvernement fédéral devait prendre les devants pour résoudre la situation. La ministre Mulroney a indiqué que la stratégie de Transports Canada n'était pas réalisable. Le personnel du ministre Alghabra a indiqué que le ton de la conversation était « difficile » et que la province de l'Ontario tentait de transférer la responsabilité au gouvernement fédéral.

6.3 L'émission des assignations à témoigner

Afin d'obtenir des renseignements sur l'approche de l'Ontario à l'égard de la gestion du convoi et des manifestations, j'ai fait parvenir des assignations à témoigner au premier ministre Ford et à la solliciteure générale Jones, et ce, à la suite de nombreuses tentatives infructueuses de la part des avocats de la Commission de les faire participer à des entrevues de manière volontaire. En réponse, le premier ministre Ford et la solliciteure générale Jones ont demandé à la Cour fédérale de faire annuler les assignations à témoigner. La Cour a refusé d'annuler les assignations à témoigner, mais a conclu qu'en vertu de la doctrine du privilège parlementaire, celles-ci n'étaient pas exécutoires étant donné que l'Assemblée législative de l'Ontario siégeait¹⁰.

¹⁰ *Doug Ford et al. c. Commissaire de la Commission sur l'état d'urgence*, 2022 CF 1513.

6.4 Les autres efforts de collaboration notables

Les efforts de collaboration multijuridictionnelle déployés tout au long des événements entourant le convoi n’ont pas tous été difficiles; j’ai entendu des témoignages selon lesquels des fonctionnaires de divers niveaux, y compris des fonctionnaires de l’Ontario, ont travaillé ensemble de façon efficace. À titre d’exemple, de multiples rencontres appelées réunions sur la « situation dans la région de la capitale nationale » ont eu lieu tout au long du convoi. Les participants réguliers comprenaient le sous-ministre de la Sécurité publique ainsi que la CSNR, des représentants du SCRS, du SPO, de la PPO et de la GRC, le directeur municipal Kanellakos et le sous-solliciteur général Di Tommaso. Je souligne que le sous-ministre fédéral de la Sécurité publique Stewart et le sous-solliciteur général Di Tommaso ont convenu qu’ils avaient une ligne de communication ouverte tout au long des événements.

De plus, le Comité sur la prévention du crime et la police a tenu des réunions à plusieurs reprises tout au long de février 2022, dont deux réunions avec des sous-ministres adjoints les 1^{er} et 11 février et une réunion avec des sous-ministres le 7 février. Les réunions regroupaient des représentants du gouvernement fédéral et de l’ensemble des provinces et territoires. Les membres du Comité ont échangé de l’information sur les manifestations en cours et ont discuté des diverses perspectives fédérales, provinciales et territoriales. Ils ont également échangé des pratiques exemplaires et discuté des stratégies et des démarches à adopter pour réagir aux manifestations et aux blocages routiers. Le Comité sur la prévention du crime et la police semble avoir été une tribune qui a bien fonctionné.

6.5 Les demandes d’aide

Au chapitre 2, je discute du cadre de gestion des urgences au Canada, y compris la *Loi sur la gestion des urgences* fédérale. Cette loi établit un mécanisme permettant au gouvernement fédéral d’offrir aux provinces une gamme de mesures d’aide financière

et non financière en cas d'urgence. Le processus officiel par lequel les provinces demandent une telle aide est connu sous le nom de « demande d'aide fédérale ».

Au cours des manifestations, il y a eu quatre demandes d'aide fédérale principales de la part des gouvernements provinciaux et des administrations municipales : des demandes de la Ville d'Ottawa et de la Ville de Windsor pour obtenir des ressources policières, et des demandes des provinces de l'Ontario et de l'Alberta pour obtenir d'autres ressources fédérales. Je discute des demandes présentées par les autorités d'Ottawa et de Windsor concernant les ressources policières dans les chapitres 9 et 10 et de la demande de l'Alberta concernant les remorqueuses dans le chapitre 11.

La demande d'aide de l'Ontario n'était pas controversée. Elle émanait du SPO, qui, en vue de l'arrivée des manifestants du Convoi de la liberté à Ottawa, avait désigné le stationnement du Manège militaire de la place Cartier, un centre d'entraînement militaire au centre-ville d'Ottawa, à titre de zone de rassemblement appropriée pour les unités de maintien de l'ordre public. Le SPO a fait une demande « d'aide aux forces de l'ordre » à la solliciteuse générale de l'Ontario pour utiliser l'espace du 29 au 30 janvier. Au nom du SPO, la solliciteuse générale a écrit au ministre Blair et au ministre Mendicino pour leur expliquer la demande. La demande a été approuvée le même jour.

7. Les premiers échanges avec la communauté internationale

AMC a participé tôt aux efforts visant à réagir aux manifestations en raison de ses responsabilités en lien avec la sécurité des missions diplomatiques à Ottawa et à l'accès à celles-ci.

En effet, le Canada a des obligations envers les missions diplomatiques étrangères et leur personnel en vertu de la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*. Ces responsabilités exigent, notamment, d'assurer la sûreté et la sécurité des

missions diplomatiques et de leur personnel et de veiller à ce que ce dernier ait accès à ses installations sans entrave. Le centre-ville d’Ottawa compte environ 50 propriétés diplomatiques. À mesure que les activités entourant les manifestations s’intensifiaient, le Bureau du protocole d’AMC a commencé à recevoir des plaintes officielles de la part des missions diplomatiques situées au centre-ville. D’autres plaintes informelles ont également été déposées par des pays étrangers qui ont choisi de communiquer directement avec l’administration centrale d’AMC à Ottawa. Les plaintes portaient sur le bruit constant causé par les klaxons, la difficulté d’accéder aux locaux, les émanations de gaz d’échappement, les véhicules garés illégalement et les risques d’incendie et d’explosion en raison du ravitaillement en carburant qui se déroulait à proximité des immeubles diplomatiques.

Le Bureau du protocole a envoyé des avis aux missions étrangères le 28 janvier, le 4 février et le 9 février. Les deux premiers conseillaient aux missions d’éviter les déplacements inutiles au centre-ville et de composer le 9-1-1 en cas d’urgence et de communiquer avec la GRC pour obtenir des services de protection de la part des policiers. Dans le troisième avis, le Bureau du protocole donnait des précisions sur ces messages et a ajouté que la GRC avait informé le Bureau du protocole qu’elle n’avait aucune préoccupation particulière concernant les missions diplomatiques dans le cadre des manifestations du point de vue des services de police de protection. On voulait ainsi signifier que les manifestations ne ciblaient pas les missions étrangères elles-mêmes. En fait, les missions ont subi les mêmes effets négatifs que le grand public.

Lorsqu’elle a été invitée à dire si elle croyait que le Canada n’était pas en mesure de s’acquitter de ses obligations pendant cette période, la sous-ministre déléguée des Affaires étrangères Cindy Termorshuizen a témoigné qu’AMC craignait de ne pas pouvoir s’acquitter de ses responsabilités. Elle a ajouté qu’ [TRADUCTION] « à mesure que les manifestations entourant le convoi se prolongeaient et qu’on rapportait de plus

en plus d'agressions dans la rue, de conduite illégale, de réticence à se conformer aux injonctions, etc., cette préoccupation continuait de prendre de l'ampleur¹¹ ».

8. La pression montante : les répercussions économiques et les relations canado-américaines

Le 7 février, les manifestations à Ottawa ont commencé leur deuxième semaine entière, et les manifestants à Windsor ont commencé à bloquer le pont Ambassador. Le lendemain, la situation à Coutts, en Alberta, s'est détériorée lorsque les manifestants ont rétabli un blocage routier qui empêchait complètement la circulation sur l'autoroute 4 et qui bloquait ainsi le plus important PDE en Alberta. Ces développements ont accru la pression exercée sur le gouvernement fédéral pour qu'il intervienne et dissipe les manifestations. Cette pression provenait de sources internes et externes. À l'interne, de nombreux représentants des industries au pays, incités par les événements à Windsor, ont commencé à joindre leur voix à celles des responsables à Ottawa qui cherchaient à ce que le gouvernement fédéral intervienne. À l'externe, des acteurs d'industries et de gouvernements étrangers se préoccupaient de plus en plus des relations entre le Canada et les États-Unis, tout comme d'autres pays alliés. L'analyse économique menée par le gouvernement fédéral lui-même, sous la direction de Transports Canada et du ministère des Finances, a renforcé ces préoccupations. Ces nouvelles pressions se sont ajoutées au sentiment d'urgence que ressentaient les responsables fédéraux et ont eu une incidence importante sur la façon dont le Cabinet envisageait la nécessité d'une intervention fédérale et les lacunes des outils juridiques autres que la *Loi sur les mesures d'urgence*.

8.1 Les préoccupations soulevées par les industries canadiennes

Le blocage du pont Ambassador le 7 février a immédiatement suscité une grande inquiétude chez les industries touchées, et une grande partie de leur inquiétude a été

¹¹ Témoignage de Cindy Termorshuizen, transcription, 14 novembre 2022, p. 260 et 261.

dirigée vers les responsables fédéraux. Le 8 février, le ministre Alghabra a rencontré les représentants du Conseil canadien du commerce de détail, qui ont indiqué qu’il n’y avait pas suffisamment de marchandises en stock pour éviter les pénuries de produits si le blocage persistait.

Entre le 8 et le 10 février, le ministre Alghabra a rencontré divers groupes de l’industrie automobile. Le 8 février, il a rencontré des représentants de l’Automotive Parts Manufacturers’ Association (APMA), qui ont indiqué l’éventuelle nécessité d’interrompre les activités des usines si le blocage atteignait un point critique et leurs préoccupations au sujet des articles qui s’accumulaient du côté américain. Le 9 février, le ministre a rencontré des représentants de Manufacturiers et Exportateurs du Canada, dont des représentants de Proctor & Gamble, de Toyota, de Dofasco, de 3M, de Stellantis et de la Ford Motor Company. Ils ont discuté des fermetures d’usines automobiles ainsi que des préoccupations concernant la chaîne d’approvisionnement en fournitures médicales et pour les soins de santé. Le 10 février, le ministre a rencontré des représentants de Constructeurs mondiaux d’automobiles du Canada, qui ont déclaré que certaines usines avaient commencé à suspendre leurs activités.

Le 9 février, le président de l’APMA a envoyé un message texte à la ministre Freeland dans lequel il a qualifié la situation au pont Ambassador d’embarrassante. Le 10 février, la ministre Freeland a reçu par FedEx une lettre dans laquelle il exprimait ses préoccupations au sujet du blocage de la frontière canado-américaine et exhortait le gouvernement à faire tout en son pouvoir pour la rouvrir. Le 11 février, Alan Kestenbaum, président-directeur général et chef de la direction de Stelco, a envoyé un message texte à la ministre Freeland pour mettre en évidence les difficultés posées par le blocage du pont Ambassador et ses préoccupations au sujet des conséquences à long terme de la fermeture des usines d’automobiles en raison du manque de pièces au Canada. M. Kestenbaum était l’un des nombreux dirigeants de l’industrie à avertir la ministre Freeland que le blocage risquait d’inciter l’industrie américaine à éliminer le secteur industriel canadien de ses chaînes d’approvisionnement. Ces préoccupations

faisaient écho à celles que le ministère des Finances avait eu à gérer dans le cadre des négociations sur le projet de loi américain « Build Back Better ».

Outre les préoccupations des industries de la fabrication et du commerce de détail, les responsables canadiens ont également entendu des préoccupations provenant du secteur financier. Comme je l'explique plus en détail ultérieurement dans le présent chapitre, la ministre des Finances Freeland et le sous-ministre Sabia ont communiqué avec les présidents et directeurs généraux des grandes banques canadiennes ainsi qu'avec les représentants d'autres institutions financières. Les représentants des banques, en particulier, ont signalé avoir reçu des messages négatifs de la part d'investisseurs étrangers.

8.2 Les préoccupations soulevées par les industries et les politiciens américains

Le Canada recevait également des messages négatifs directement de la part d'acteurs étrangers, notamment de représentants d'industries et de politiciens, ce qui explique pourquoi AMC a de plus en plus participé à l'intervention du gouvernement dans le cadre des manifestations. Alors qu'AMC s'occupait auparavant du personnel diplomatique à Ottawa, il était maintenant submergé par un déluge d'inquiétudes de partenaires étrangers. Plusieurs représentants américains mettaient l'accent sur le fait que le pont Ambassador devait rouvrir rapidement, tandis que d'autres ont commencé à utiliser le blocage comme argument en faveur du déplacement total des activités de fabrication à l'extérieur du Canada.

Plusieurs témoins qui ont comparu devant la Commission ont indiqué qu'une série de gazouillis publiés le 10 février par Elissa Slotkin, une représentante du Michigan à la Chambre des représentants des États-Unis, était emblématique des arguments avancés dans le milieu politique aux États-Unis. M^{me} Slotkin a lié les préoccupations concernant le blocage du pont Ambassador à des griefs plus larges concernant l'externalisation et la perte d'emplois dans le secteur manufacturier aux États-Unis et

elle a plaidé pour que le gouvernement américain ramène le secteur manufacturier « au pays ». Ce sentiment mettait directement en péril le travail que des représentants canadiens ont effectué pendant de nombreuses années pour présenter le Canada comme un partenaire commercial et d'investissement fiable et pour obtenir l'accès aux marchés et aux chaînes d'approvisionnement automobiles des États-Unis.

M^{me} Slotkin n'a pas été la seule politicienne américaine à adopter une position inquiétante en réponse au blocage. Joseph Comartin, consul général du Canada à Détroit, a témoigné qu'il avait entendu beaucoup de préoccupations d'autres membres de la Chambre des représentants ainsi que de sénateurs américains au sujet de Windsor. Ils insistaient sur les répercussions sur les chaînes d'approvisionnement et demandaient pourquoi le Canada n'en faisait pas plus pour régler la situation, remarquant que les trois ordres de gouvernement ne semblaient pas avoir de plan coordonné. Il a également entendu dès le 7 février, jour où le blocage a commencé à Windsor, des représentants de fabricants automobiles parler des problèmes qu'ils vivaient.

Peu après le début du blocage du pont Ambassador, des représentants du gouvernement des États-Unis ont commencé à communiquer directement avec des représentants canadiens. Le 9 février, des fonctionnaires du département américain de la Sécurité intérieure ont demandé à rencontrer des représentants de Sécurité publique Canada pour en savoir plus sur la situation, notamment pour savoir si des extrémistes étaient impliqués dans les manifestations.

La CSNR s'est également entretenue avec Elizabeth Sherwood-Randall, conseillère à la sécurité intérieure du président des États-Unis, qui a communiqué avec elle les 9 et 10 février pour exprimer ses préoccupations et demander si les États-Unis pouvaient apporter leur aide.

Les 10 et 11 février, on a observé une nette augmentation des communications en provenance des États-Unis. Le 10 février, la gouverneure du Michigan,

Gretchen Whitmer, a publié une déclaration appelant le Canada à rouvrir la circulation sur le pont Ambassador. Le même jour, le ministre Alghabra a parlé avec le secrétaire aux Transports des États-Unis, Pete Buttigieg. L'appel était à la demande du secrétaire Buttigieg, ce qui était une mesure inhabituelle et notable qui témoignait de la gravité de la situation du point de vue des États-Unis. Le secrétaire Buttigieg a fait part de son extrême préoccupation pendant l'appel. Le ministre Alghabra a expliqué que le régime de gouvernement du Canada est beaucoup plus décentralisé que celui des États-Unis et que le gouvernement fédéral devait d'abord donner aux gouvernements provinciaux la possibilité d'exercer leurs pouvoirs. Il a assuré au secrétaire que [TRADUCTION] « si le pont n'était pas dégagé dans les heures qui suivaient, le premier ministre avait demandé au procureur général des options juridiques nous permettant d'intervenir pour mettre fin au blocage¹² ».

De plus, le 10 février, des représentants canadiens de l'ambassade du Canada aux États-Unis à Washington D.C. ont parlé à Dan Kildee, membre du Congrès, qui a exprimé des préoccupations similaires au sujet des événements en cours. M. Kildee était un fervent partisan de l'octroi de crédits d'impôt uniquement aux fabricants américains de véhicules électriques, et le Canada s'efforçait d'obtenir son appui pour étendre ces crédits aux fabricants canadiens.

Cependant, la discussion la plus importante a eu lieu le 10 février entre la ministre Freeland et le directeur du Conseil économique national des États-Unis, Brian Deese. M. Deese a été décrit comme le plus important conseiller du président Biden au sujet de l'économie. La ministre Freeland a parlé à plusieurs reprises à M. Deese au sujet du projet de loi « Build Back Better ». Elle a souligné qu'il s'agissait d'une personne difficile à joindre; par conséquent, il était étonnant pour elle qu'il ait communiqué avec elle pour discuter des blocages. Elle a envoyé le courriel suivant à son personnel après l'appel :

¹² Compte rendu de la conversation téléphonique entre le ministre Omar Alghabra et le secrétaire Pete Buttigieg, 10 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000256, p. 3.

[TRADUCTION]

Il m’a appelée.

Ils sont très, très, très inquiets. Si cela 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.)¹³

La ministre Freeland a témoigné que le fait que M. Deese ait formulé des commentaires négatifs sur l’intégration des deux économies était, à son avis, un [TRADUCTION] « moment dangereux pour le Canada » compte tenu des efforts déployés aux États-Unis pour isoler leurs chaînes d’approvisionnement et adopter des politiques protectionnistes. À ce stade-ci, elle craignait sérieusement que les blocages puissent causer [TRADUCTION] « un préjudice à long terme possiblement irréparable à nos relations commerciales avec les États-Unis » et mettre en péril l’attrait du Canada en tant que destination pour tous les investissements étrangers¹⁴.

Le 11 février, le consul général Comartin s’est entretenu avec la députée américaine Brenda Lawrence, du district où se trouve le pont Ambassador. Il a entendu des préoccupations semblables concernant les répercussions du blocage sur le secteur automobile. Le consul général Comartin s’est également entretenu avec Debbie Dingell, membre du Congrès, le 11 février à la suite de son apparition à l’émission *As It Happens* de la *CBC*, où elle a fait des commentaires de nature protectionniste. Le consul général Comartin a été surpris par ses commentaires en raison de ses étroites

¹³ Courriel de C. Freeland à L. Church, 10 février 2022, SSM.CAN.00001255.

¹⁴ Témoignage de C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 21 et 22.

relations de travail avec elle. Il a insisté sur les mesures qui étaient prises, notamment la déclaration de situation d'urgence par l'Ontario et l'injonction obtenue à Windsor.

Le consul général Comartin a également communiqué avec la Detroit Regional Chamber le 10 février ainsi que l'Original Equipment Suppliers Association et la Motor and Equipment Manufacturers Association le 11 février. Ces groupes étaient contrariés par la situation et ont vivement parlé de la nécessité d'agir. Le président de l'Original Equipment Suppliers Association a demandé si la législation sur les urgences était envisagée. Le consul général Comartin, s'appuyant sur sa compréhension de la situation à l'époque, a répondu qu'il ne croyait pas qu'il s'agissait d'une option.

Bien que la plupart des préoccupations exprimées par l'industrie et les politiciens des États-Unis avaient trait au blocage du pont Ambassador, AMC a reçu au moins trois plaintes d'entreprises dont les expéditions étaient touchées par les perturbations à Emerson, au Manitoba.

Le 11 février, le ministre Mendicino a discuté avec le secrétaire américain à la Sécurité intérieure, Alejandro Mayorkas, de la perturbation du commerce transfrontalier. Le secrétaire Mayorkas a déclaré que les États-Unis craignaient que le convoi se propage ailleurs si des mesures énergiques n'étaient pas prises rapidement. Le ministre Mendicino a répondu qu'il prenait les manifestations très au sérieux et qu'ils étaient prêts à agir des deux côtés. Il a rassuré le secrétaire Mayorkas en lui disant qu'ils utilisaient [TRADUCTION] « tous les outils à leur disposition ».

Les diverses discussions des 10 et 11 février ont abouti à un appel entre le premier ministre Justin Trudeau et le président américain Joe Biden, organisé avec l'aide de M. Deese. Ce type d'appel prend généralement des semaines, voire des mois, à organiser. Le fait qu'un appel entre le premier ministre et le président ait eu lieu un jour après la conversation téléphonique de la ministre Freeland avec M. Deese a été considéré comme significatif et un signe clair de l'importance de l'inquiétude des États-Unis.

Le premier ministre avait deux objectifs dans le cadre de cet appel : premièrement, rassurer le président américain quant au fait que le Canada allait régler la situation ainsi que demeurer un partenaire fiable pour le commerce et un voisin sûr, et deuxièmement, parler de l’influence américaine. Sur ce dernier point, il a souligné que récemment, les Américains inondaient le service 9-1-1 d’Ottawa avec leurs appels, que les activités recevaient du financement et du soutien de la part d’Américains et que les médias et réseaux de télévision américains comme *Fox News* amplifiaient la désinformation. Le compte rendu de la Maison-Blanche indiquait également que le premier ministre avait promis d’agir rapidement pour faire appliquer la loi.

Le 13 février, Ralph Goodale, haut-commissaire du Canada au Royaume-Uni, a fait part aux représentants d’AMC de deux questions qu’il avait entendus au sein de la communauté internationale dans son ensemble : l’incrédulité par rapport au fait que de tous les pays, ce soit le Canada qui ait connu ce type de manifestations et la crainte que le Canada exporte les manifestations ailleurs. À son avis, le Canada devrait s’inquiéter des répercussions des perturbations commerciales sur son économie et sa réputation et du fait que les services de police, de sécurité et du renseignement canadiens donnaient l’impression d’être incapables de réagir efficacement à de flagrants comportements illégaux à grande échelle.

En plus des diverses communications dont je viens de parler, AMC a surveillé différentes manifestations qui se déroulaient aux États-Unis et à l’étranger et qui cherchaient à imiter les manifestations au Canada, dont certaines sont abordées au chapitre 12. Ces manifestations étaient problématiques pour la réputation du Canada et AMC craignait que le « modèle » canadien soit exporté et que le drapeau canadien soit utilisé comme symbole pour alimenter les manifestations dans les capitales du monde entier. Puisque le Canada est une économie dépendante du commerce et de l’investissement, les représentants du gouvernement ont jugé que sa réputation en tant qu’endroit sûr et fiable où investir était importante. La violation de la loi observée à Ottawa et aux PDE a eu des répercussions négatives sur la réputation du pays.

8.3 L'analyse de Transports Canada

Quelques jours après le début du blocage du pont Ambassador, des fonctionnaires canadiens ont commencé à évaluer ses répercussions économiques. La Direction de l'analyse économique de Transports Canada a été la première à produire une évaluation le 10 février¹⁵. Son analyse tenait compte de trois scénarios possibles quant à l'incidence des blocages sur le produit intérieur brut (PIB) du Canada, et la gravité de ces scénarios était croissante.

Le scénario n° 1 supposait l'interruption des activités du secteur automobile en raison de la perturbation de la chaîne d'approvisionnement, tandis que d'autres secteurs poursuivraient leurs activités grâce au détournement du transport par d'autres PDE. Selon ce scénario, Transports Canada estimait que la perte pour l'économie s'élevait à 45 millions de dollars par jour.

Le scénario n° 2 supposait l'arrêt général des activités du secteur manufacturier, comme la fabrication de machines et la production de métaux de première transformation. Le coût estimé de ce scénario était de 86 millions de dollars par jour. Le scénario n° 3 était le plus pessimiste et supposait l'arrêt général des activités économiques, ce qui aurait eu un coût de 161 millions de dollars par jour.

Transports Canada était d'avis que le scénario n° 1 était le plus probable. En se fondant sur les données de l'ASFC, l'analyse a révélé que du 7 au 10 février, l'effet cumulé net sur la circulation n'avait été qu'une diminution de sept pour cent, car la majeure partie de la circulation pouvait être détournée vers les points d'entrée voisins. Ce détournement de la circulation réduirait probablement les conséquences économiques, mais ne les éliminerait pas. De plus, le détournement de la circulation vers d'autres points d'entrée était inefficace parce qu'il diminuait le nombre d'heures

¹⁵ Document d'information sur l'impact d'un blocage routier au pont Ambassador, PB.CAN.00000840.

pendant lesquelles les camionneurs pouvaient conduire étant donné les règlements sur la sécurité, en plus d’entraîner des coûts supplémentaires importants.

Lors d’un échange de courriels le 14 février, des fonctionnaires du ministère des Finances ont commenté l’analyse de Transports Canada. Ils ont convenu que le scénario n° 1 présentait une évaluation raisonnable des conséquences économiques du blocage du pont Ambassador. Toutefois, ils ont estimé que le coût pour le PIB du Canada était probablement passager; si le blocage prenait fin, la production reprendrait probablement au cours des semaines suivantes. Ils considéraient donc que le montant de 45 millions de dollars par jour constituait une limite supérieure raisonnable pour le coût quotidien du blocage et ont estimé que la moitié de ce montant serait récupérée au cours des quatre semaines suivantes.

Il est important de lire cette analyse du ministère des Finances en la remettant en contexte. Le 14 février, le blocage du pont Ambassador avait pris fin. En se fondant sur ce fait, les fonctionnaires du ministère des Finances pouvaient facilement exclure les scénarios n° 2 et 3 et avaient une bonne idée de la capacité de la production à rattraper le retard maintenant que la perturbation des chaînes d’approvisionnement avait pris fin.

8.4 L’analyse préliminaire du ministère des Finances

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 entourant le convoi : une analyse initiale le 10 février et une version modifiée le 22 février¹⁶. Elles ont été communiquées à la ministre Freeland et, par son entremise, à ses collègues du Cabinet.

¹⁶ Blocages – Développement récents et résumé des perturbations économiques, SSM. CAN.00000177 et SSM.CAN.00007571, respectivement.

L'analyse du 10 février effectuée par le ministère des Finances s'appuyait sur le scénario n° 1 de Transports Canada, qui prévoyait que des échanges d'une valeur de 45 millions de dollars par jour seraient touchés, mais différait de l'analyse de Transports Canada de deux façons importantes. Alors que l'analyse de Transports Canada portait sur le blocage du pont Ambassador, le ministère des Finances a également tenu compte des blocages à Coutts et à Emerson dans le cadre de sa modélisation¹⁷. En outre, l'analyse de Transports Canada portait sur un seul point dans le temps, tandis que le ministère des Finances envisageait les répercussions au fil du temps, notamment la question de savoir si les pertes pouvaient être récupérées.

L'analyse du 10 février ne tentait pas de quantifier les conséquences économiques des blocages; elle portait plutôt sur la quantité des échanges commerciaux qui étaient en danger. Le sous-ministre adjoint Mendes a expliqué que c'était parce que la situation était changeante et que les quantifications auraient représenté des scénarios spéculatifs à ce stade. En outre, la quantification ne transmettrait pas, selon lui, le point le plus important, à savoir que si les blocages se propageaient ou persistaient, il y aurait des conséquences très importantes sur l'activité économique et une incidence de plus en plus importante sur la réputation du pays. L'analyse mise à jour du 22 février du ministère des Finances, dont je discute au chapitre 16, a tenté de quantifier les répercussions économiques.

L'analyse du 10 février a révélé que les perturbations se produisaient à un moment où la chaîne d'approvisionnement subissait déjà de grandes contraintes en raison de la pandémie. Elle prévoyait qu'à court terme la plupart des fabricants pourraient trouver d'autres voies d'expédition ou poursuivre leur production grâce à la gestion des stocks et que si les perturbations devaient prendre fin sous peu, la plupart des pertes

¹⁷ Bien que le ministère des Finances n'ait pas entrepris d'analyse détaillée des répercussions économiques des blocages à Emerson et à Coutts, le président de l'ASFC et le directeur général régional d'Emerson et de Coutts ont indiqué que la circulation avait presque entièrement été détournée vers les points d'entrée voisins et que les blocages avaient eu une incidence minimale sur la circulation des marchandises dans ces provinces : témoignage de John Ossowski, transcription, 16 novembre 2022, p. 21 et 22.

pourraient être récupérées. Toutefois, le ministère des Finances a estimé que plus les perturbations se poursuivraient, plus les répercussions économiques pourraient être importantes. Avec une courte interruption de la production, les fabricants pourraient être en mesure de récupérer une quantité importante de perte de la production au cours des semaines suivantes. Avec une perturbation plus longue, le montant des pertes s’accumule et il devient de plus en plus difficile de compenser la production perdue.

L’analyse a également révélé que chaque industrie serait touchée différemment. Le secteur automobile était le plus exposé au risque de perturbation immédiate. En revanche, d’autres industries qui conservaient davantage de marchandises en stock pourraient faire face aux événements plus longtemps.

9. L’augmentation de la participation du gouvernement de l’Ontario

Alors que les répercussions économiques du blocage du pont Ambassador préoccupaient les politiciens et les parties concernées du milieu des affaires aux États-Unis, elles inquiétaient également le gouvernement de l’Ontario. Ainsi, le premier ministre Ford et des membres de son gouvernement ont commencé à consulter davantage leurs homologues fédéraux et à envisager de prendre des mesures en ayant recours à la loi de leur province sur les mesures d’urgence.

Le 9 février, le premier ministre Trudeau s’est entretenu avec le premier ministre Ford. Au début de l’appel, le premier ministre Ford a exprimé sa frustration à l’égard de la façon dont le chef de la police d’Ottawa et le maire Watson avaient mal géré la situation à Ottawa, mais a fait remarquer que le problème « le plus important » pour l’Ontario était le pont Ambassador. Il craignait que les manifestations puissent se propager à d’autres points d’entrée, et soulignait que le blocage du pont Ambassador coûtait des centaines de millions de dollars en échanges commerciaux par jour. Il a indiqué qu’il avait demandé au procureur général de l’Ontario Doug Downey d’examiner les options

juridiques pour donner à la police plus d'outils et épuiser les recours juridiques. Il a également qualifié la police d'« un peu timide » et a indiqué qu'en tant que premier ministre, il ne pouvait pas diriger les policiers.

Le premier ministre Trudeau a répondu qu'il ne s'agissait pas d'une manifestation légale et que la province de l'Ontario avait déjà des outils juridiques qu'elle pouvait utiliser. Il voulait dire par là que les manifestants n'avaient pas de permis de manifester, étaient garés illégalement et commettaient un certain nombre d'infractions aux règlements municipaux et provinciaux.

Le premier ministre Trudeau a dit au premier ministre Ford que bien que le gouvernement fédéral ait la responsabilité du pont et de la frontière, les manifestations se déroulaient sur des terrains municipaux et que la police devait faire son travail. À la fin de l'appel, le premier ministre Trudeau a demandé au premier ministre Ford quel était le plan et si la PPO comprenait l'urgence. Le premier ministre Ford a dit qu'il serait informé par la solliciteure générale de l'Ontario le lendemain et qu'il tiendrait le premier ministre Trudeau au courant.

Le 10 février, le ministre LeBlanc a parlé au premier ministre Ford. On avait demandé au ministre LeBlanc de discuter avec le premier ministre des enjeux touchant le transport dans la province, mais la discussion a pris une autre direction lorsque le premier ministre Ford a dit que l'Ontario allait invoquer sa loi sur les situations d'urgence le lendemain, en décrivant diverses mesures économiques et réglementaires que la province utiliserait. Le premier ministre Ford lui a parlé de ses conversations avec la gouverneure du Michigan, les dirigeants des grandes sociétés automobiles et les représentants des grands syndicats, et il a exprimé sa frustration quant à la façon dont les forces de l'ordre ont géré la situation à Ottawa et à Windsor.

Le 11 février, l'Ontario a déclaré une situation d'urgence à l'échelle de la province en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*. Le même jour, la Cour supérieure de justice de l'Ontario a accordé une injonction interdisant

aux personnes d’entraver l’accès au pont Ambassador. Le 12 février, le Service de police de Windsor (SPW) et la PPO ont commencé à mettre fin au blocage avec l’aide d’autres forces de l’ordre, dont la GRC et le Service de police de London. Le blocage a pris fin le 13 février, et le pont Ambassador a rouvert tôt le matin du 14 février. J’aborde ces développements plus en détail au chapitre 10.

10. La décision de convoquer le Groupe d’intervention en cas d’incident

Entre le 7 et le 10 février, la greffière du Conseil privé a entendu les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires s’inquiéter de plus en plus de la situation qui se déroulait. Le 9 février, la greffière a organisé une réunion du CSMCO où elle a demandé aux participants d’examiner l’ensemble des ressources et pouvoirs fédéraux qui s’offraient afin que le gouvernement fédéral emploie tous les pouvoirs nécessaires pour aider les effectifs en première ligne. Ce comité s’est réuni une deuxième fois cet après-midi-là. Des fonctionnaires du Secrétariat de la protection civile et relance suite à la COVID du BCP ont préparé un document¹⁸ qui rassemblait toutes les options possibles pour réagir au convoi et l’ont envoyé par courriel à la greffière et à la sous-greffière ce soir-là.

Le document cernait quatre domaines d’action possibles pour le gouvernement fédéral : les opérations d’application de la loi à Ottawa et aux points d’entrée; la collaboration sous forme de négociations directes avec les manifestants à Ottawa; la collaboration continue avec la province de l’Ontario; et l’utilisation de pouvoirs dans la sphère des finances pour mettre fin au financement des manifestations.

Après avoir examiné ce document dans la matinée du 10 février, la greffière a conclu qu’il était approprié que le premier ministre convoque le Groupe d’intervention en cas d’incident (GII) et que le gouvernement fédéral envisage sérieusement d’intervenir

¹⁸ PB.NSC.CAN.00002419.

pour dissiper les manifestations. Une réunion en personne du GII a été tenue l'après-midi même.

Lors de la réunion du 10 février du GII, le premier ministre a entendu d'abord les points de vue de divers hauts fonctionnaires et de ministres sur la situation, et la CSNR lui a présenté une évaluation de la menace. La réunion du GII s'est terminée par une discussion sur « l'attribution de tâches » additionnelles pour les cadres supérieurs et le BCP, et deux « pistes » de travail ont été cernées. Dans le cadre de la piste n° 1, les sous-ministres devaient examiner toutes les options en vertu des pouvoirs dont disposaient leur ministère ou organisme, même si l'exercice de certains pouvoirs ou fonctions nécessitait des ressources additionnelles. Dans le cadre de la piste n° 2, les sous-ministres et les ministres devaient déterminer si de nouveaux pouvoirs juridiques étaient nécessaires et, le cas échéant, s'il fallait les garantir au moyen de l'adoption d'une nouvelle loi ou de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ont terminé ces travaux le 11 février lors des réunions du CSMCO et du SMA Ops SN. Des questions précises, comme l'élimination des blocages (Sécurité publique) et l'application stratégique de la loi (Transports Canada), ont été assignées à divers ministères et organismes. Les résultats du travail effectué au cours de la journée ont été compilés dans un seul document intitulé *IRG Tracker*, soit l'outil de suivi du GII, qui comprenait des rapports de situation, des cartes, des évaluations des répercussions commerciales et économiques ainsi que des propositions. Cet outil de suivi était conçu pour structurer les délibérations du GII et consigner le travail effectué par tous les participants.

11. L'examen des pouvoirs par le Groupe d'intervention en cas d'incident

Au début de la réunion du 12 février du GII, de hauts fonctionnaires fédéraux ont fait le point et décrit les travaux effectués par leur ministère, relevé les lacunes et les difficultés auxquelles leur ministère faisait face et répondu aux questions du premier

ministre et des autres ministres. Le GII a examiné cinq grandes catégories d’options dans le cadre de la piste n° 1.

11.1 La stratégie sur l’application stratégique de la loi

Comme je le mentionne plus tôt dans le présent chapitre, Transports Canada avait commencé à élaborer une stratégie sur l’application stratégique de la loi le 4 février 2022. Transports Canada a reconnu dès le départ qu’il n’avait pas les pouvoirs adéquats pour appliquer la loi, mais que les provinces, les municipalités et les forces de l’ordre disposaient de solutions pour le faire. La stratégie sur l’application stratégique de la loi visait à assurer la coordination entre ces différentes administrations et à faire appel au nombre maximal de pouvoirs en vigueur afin d’inciter les manifestants à cesser de participer aux blocages et aux manifestations illégales. Elle comportait deux aspects : la communication et l’application de la loi.

L’aspect de la communication faisait suite au fait que de nombreuses personnes participant aux manifestations ne croyaient pas qu’elles étaient impliquées dans des activités illégales. La stratégie nécessitait donc de communiquer de façon cohérente aux manifestants la nature illégale de leur conduite, l’incidence de leurs activités et les conséquences juridiques qui pourraient en découler s’ils poursuivaient leurs activités. Dans la mesure où certains manifestants ne croyaient pas qu’ils faisaient quoi que ce soit d’illégal, le fait de les informer au sujet des conséquences pouvait pousser certains propriétaires de véhicules à partir.

Le volet de la stratégie portant sur l’application de la loi consistait à identifier la gamme de pouvoirs d’application de la loi à la disposition des services de police, des autorités provinciales de transport et d’autres intervenants lorsque des camions commerciaux ou d’autres véhicules étaient en cause dans le cadre d’une protestation ou d’une manifestation présumée illégale. Cela incluait des exemples d’infractions possibles aux règlements municipaux typiques, aux lois provinciales sur les routes et au *Code criminel*, ainsi qu’aux règles particulières applicables aux camionneurs et

aux conducteurs qui dépendent de permis précis ou de certificats d'immatriculation d'exploitant de véhicule commercial. La stratégie préconisait que la police délivre des contraventions ou dépose des accusations, remorque, mette en fourrière ou saisisse les véhicules et recueille les numéros de plaques d'immatriculation et les renseignements sur les conducteurs pour les transmettre aux autorités provinciales afin que les permis puissent être suspendus ou annulés. La stratégie invitait également les provinces à adopter des mesures d'urgence qui créeraient des infractions supplémentaires relatives aux blocages illégaux, semblables à celles qui figurent dans la *Critical Infrastructure Defence Act* de l'Alberta.

Comme je l'explique précédemment dans le présent chapitre, la stratégie sur l'application stratégique de la loi avait déjà suscité de la controverse en Ontario et en Alberta. En effet, l'Alberta s'était dite préoccupée par l'idée de diriger la prise de décisions opérationnelles par des forces de l'ordre. L'Ontario avait pour sa part exprimé des préoccupations quant au recours aux programmes de sécurité relatifs aux véhicules, comme à celui des certificats d'immatriculation d'exploitant de véhicule commercial, à des fins auxquelles ils n'étaient pas destinés. Transports Canada avait également reçu des commentaires de l'Ontario concernant le fait que le *Code de la route* ne prévoit pas de sanction instantanée, ce qui limiterait son applicabilité dans le cas d'une manifestation.

Les mesures d'urgence adoptées par l'Ontario le 11 février étaient conformes à la stratégie sur l'application stratégique de la loi. L'Ontario a adopté des mesures qui interdisaient le blocage des infrastructures essentielles et accéléraient la montée des sanctions envers les propriétaires ou les conducteurs des véhicules participant aux blocages. Transports Canada a jugé qu'il s'agissait d'une mesure positive et que les mesures d'urgence de l'Ontario avaient eu un grand effet favorable dans la foulée du blocage du pont Ambassador. Néanmoins, Transports Canada craignait que la stratégie sur l'application stratégique de la loi ne puisse fournir de solution complète aux manifestations continues et qu'il faille du temps pour la mettre en œuvre en dépit des préjudices économiques qui risquaient de s'aggraver.

11.2 La stratégie de remorquage

En début février, Transports Canada s’est également mis à développer une stratégie de remorquage en réponse aux commentaires des forces de l’ordre, des municipalités et des provinces au sujet de leur capacité de remorquage insuffisante. Cette stratégie avait pour but d’examiner la faisabilité d’un large éventail d’options progressives en vue du retrait des véhicules des blocages. La stratégie proposait cinq options pour les services de police compétents, qui allaient d’ordonner aux propriétaires de déplacer leurs véhicules à pousser les véhicules à l’extérieur des routes. La stratégie comprenait la possibilité pour le gouvernement fédéral de retenir les services d’entreprises de remorquage, de procurer des conducteurs qualifiés et de fournir du soutien pour l’entreposage des véhicules.

11.3 Les mesures financières

Le ministère des Finances a envisagé des mesures qui pouvaient être mises en place en vertu de la législation fédérale, à la fois pour dissuader la population de participer aux manifestations et aux blocages et pour élaborer une démarche qui persuaderait les gens de partir sans que personne ne soit blessé. Les contributions du ministère des Finances aux discussions sur la piste n° 1 proviennent d’une note de service datée du 9 février du sous-ministre Michael Sabia qui décrit les options possibles en vertu de la *LRPCFAT* et de la *Loi sur les banques*.

La note de service indiquait que la *LRPCFAT* ne s’appliquait ni aux plateformes de sociofinancement ni aux fournisseurs de services de paiement et qu’il avait récemment été déterminé que le risque que ceux-ci soient utilisés à mauvais escient pour blanchir de l’argent et financer des activités terroristes était respectivement élevé et moyen. Selon la note de service, le fait d’intégrer ces plateformes au régime de la *LRPCFAT* permettrait [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'ordre¹⁹ ». Un tel changement pouvait être effectué à l'aide de règlements plutôt qu'en modifiant la Loi elle-même.

Après avoir examiné ce qui pouvait être fait en vertu des pouvoirs énoncés dans la *Loi sur les banques*, les représentants ont conclu qu'il n'existait pas d'outils utiles en vertu de cette loi, dans sa version en vigueur à ce moment. Cela les a amenés à étudier les modifications législatives qui pourraient être apportées. La note de service énonçait une modification possible qui permettrait au Cabinet d'émettre des directives aux banques, au besoin, pour maintenir la force et la sécurité de l'économie nationale ou pour protéger la sécurité nationale ou la sécurité des Canadiens. Dans le cadre de cette proposition, les directives pourraient obliger les banques à geler les comptes de certaines personnes ou à revoir leurs relations d'affaires afin de suspendre temporairement les comptes utilisés pour mener des activités illégales qui menacent l'économie.

Selon la vision du ministère des Finances, que la ministre Freeland a communiquée, les options relatives à la *LRPCFAT* et à la *Loi sur les banques* présentaient toutes deux d'importants inconvénients. Les mesures prises dans le cadre de la *Loi sur les banques* ne pourraient s'appliquer qu'aux institutions financières sous réglementation fédérale et non aux entités sous réglementation provinciale, comme les caisses populaires. Cet élément était important étant donné la facilité avec laquelle l'argent peut être transféré entre les institutions. Il soulève également une question d'équité puisque les mesures s'appliqueraient à certaines institutions financières, mais pas à d'autres.

Le temps nécessaire pour apporter des modifications législatives constituait une autre préoccupation. Le ministère des Finances était d'avis que des mesures devaient être prises immédiatement et que le fait que ces options nécessitaient une modification

¹⁹ Note de service à l'intention de la vice-première ministre et ministre des Finances, SSM. CAN.00003764, p. 2.

législative (ou du moins réglementaire) constituait un obstacle important dans l’esprit de ceux qui envisageaient ces mesures.

Le ministère des Finances a également souligné que le type de gel d’actifs envisagé pourrait soulever des préoccupations étant donné que les Canadiens s’attendent habituellement à avoir accès à leurs fonds, sauf dans de rares circonstances, comme lorsqu’un tribunal ordonne le gel d’un compte. Cette préoccupation a de nouveau été soulevée lorsque le gouvernement a finalement mis en place un régime de gel en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

11.4 La proposition de communication directe

Sécurité publique Canada a élaboré une proposition en vue d’amener les manifestants à Ottawa à communiquer directement avec un représentant du gouvernement fédéral à la suite d’une réunion tenue le 10 février avec l’inspecteur Marcel Beaudin, chef de l’Équipe de liaison provinciale (ELP) de la PPO, à Ottawa. Selon l’inspecteur Beaudin, le fait de réunir en personne les responsables des manifestations et les représentants du gouvernement fédéral pouvait contribuer à réduire l’empreinte des manifestations et ainsi possiblement faciliter les opérations d’application de la loi subséquentes. De plus, la tenue d’une réunion accorderait aux manifestants une certaine « victoire » et leur permettrait de quitter la manifestation en sentant qu’ils avaient accompli quelque chose. Le SPO avait identifié parmi les manifestants six personnes responsables en quelque sorte qu’il croyait pouvoir approcher au sujet de cette proposition. Le sous-ministre Stewart a préparé une proposition qui envisageait l’offre de l’ELP d’organiser une réunion avec un représentant du gouvernement fédéral si les responsables acceptaient de quitter la manifestation et de dénoncer publiquement les activités et les blocages illégaux. Il a ajouté la liste des points à prendre en considération dressée par l’inspecteur Beaudin sous le titre [TRADUCTION] « Conseils de la police ». L’inspecteur Beaudin a déclaré avoir également consulté la cheffe adjointe intérimaire Ferguson du SPO ainsi qu’un spécialiste de la GRC en matière de liaison.

Toutefois, il semble que la commissaire Lucki de la GRC ait eu des doutes au sujet de la proposition. Lors de son entrevue avec les avocats de la Commission, la commissaire Lucki a déclaré qu'elle estimait qu'il était trop tôt pour mettre en œuvre cette proposition, étant donné que l'engagement avec un représentant fédéral était l'objectif ultime et que, selon elle, il était imprudent de passer à l'objectif ultime dès le début d'une négociation. De plus, le sous-ministre Stewart a déclaré que la commissaire Lucki était réticente à aller de l'avant avec la proposition parce qu'elle croyait que la GRC pourrait gérer les manifestations sans celle-ci.

Cela dit, les notes d'allocution de la commissaire Lucki pour la réunion du GII ce jour-là reflètent un appui, bien qu'il soit difficile de déterminer si elle a réellement exprimé cette position lors de la réunion.

La proposition a été inscrite à l'ordre du jour officiel de la réunion du 12 février du GII. Le GII a finalement choisi de ne pas aller de l'avant avec la proposition. Le ministre Mendicino a expliqué cette décision par le fait que des questions étaient demeurées sans réponse, à savoir quels organisateurs du convoi étaient responsables et si ces organisateurs avaient le pouvoir ou la capacité de faire partir les manifestants. Le ministre Mendicino a déclaré qu'il existait également des préoccupations quant à la sécurité du représentant fédéral qui aurait eu à communiquer avec les manifestants et quant au fait que les négociations relevaient davantage du mandat des forces de l'ordre. La CSNR Thomas a déclaré qu'elle ne considérait pas que cette proposition était réalisable, car il n'y avait pas de dirigeant évident parmi les manifestants à Ottawa, aucune option quant à l'éventuel représentant du gouvernement fédéral n'avait été définie, et un plan similaire sur la négociation directe avec les manifestants à Windsor avait échoué dans les jours précédents. Le premier ministre a fait écho à ces préoccupations et a déclaré en outre qu'il craignait que le fait de communiquer directement avec les manifestants puisse créer un précédent néfaste. Il a fait remarquer que la cheffe de l'opposition, Candice Bergen, avait exprimé la même préoccupation lors de leur appel du 3 février.

11.5 Les autorités douanières et de l’immigration

Le gouvernement fédéral a examiné d’autres options déjà offertes en vertu des pouvoirs existants. Par exemple, l’ASFC a relevé diverses sanctions qui pourraient être imposées aux camionneurs pour les dissuader de participer aux manifestations, comme leur refuser l’accès à des programmes tels que NEXUS, qui facilitent les déplacements transfrontaliers. L’ASFC a également présenté l’option d’élargir le concept de « zone de contrôle des douanes » pour désigner une route ou une autre zone comme « corridor de commerce international désigné », l’objectif étant de fournir aux forces de l’ordre des pouvoirs précis pour assurer la circulation sécuritaire et sans restriction des marchandises internationales. Par exemple, les forces de l’ordre auraient pu retirer les cautions en douane (une désignation pour les transporteurs routiers) ou imposer d’autres sanctions aux véhicules qui entravaient la circulation des marchandises.

En fin de compte, aucune de ces options n’a été employée.

12. Les lacunes dans les pouvoirs et les autres obstacles relevés par le Groupe d’intervention en cas d’incident

Dans le cadre de la détermination des pouvoirs existants et de la façon dont ceux-ci pourraient être utilisés pour aider à mettre fin aux manifestations, les ministères et organismes fédéraux ont également relevé des « lacunes » concernant ces pouvoirs existants et d’autres obstacles qui entravaient l’efficacité de l’intervention fédérale. Ces lacunes et ces obstacles étaient des facteurs importants pour le gouvernement lorsqu’il a choisi d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* et ont orienté l’élaboration des mesures d’urgence qui ont finalement été mises en œuvre.

12.1 La nomination d'agents de la GRC à titre d'agents spéciaux

Comme je l'explique au chapitre 8, les agents de la GRC ne sont pas autorisés à appliquer des lois municipales ou provinciales en Ontario, à moins d'être nommés agents spéciaux par une commission des services policiers ou par le commissaire de la PPO.

La cheffe adjointe intérimaire Ferguson a déclaré que l'assermentation de membres de la GRC a posé problème au SPO pendant toute la durée du convoi.

Le processus d'assermentation prend généralement plusieurs jours. Cela dit, la présidente de la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO), Diane Deans, a déclaré que le SPO, la CSPO et la solliciteure générale de l'Ontario ont mis au point un processus simplifié, par lequel la CSPO et la solliciteure générale pouvaient approuver la nomination de listes d'agents par lots et le SPO pouvait faire prêter serment à ces agents ou recevoir leur affirmation solennelle lors de cérémonies virtuelles tenues au début des quarts de travail, soit à 9 h et à 21 h chaque jour. Selon la présidente Deans, l'information qu'elle a reçue indiquait que le temps total entre l'approbation d'une liste d'agents et l'assermentation de ces agents était de moins d'une journée.

Néanmoins, les représentants de Sécurité publique Canada ont constaté qu'il était difficile de mettre le processus en marche, et la solliciteure générale de l'Ontario tardait parfois à approuver les listes pour les nominations. Sécurité publique Canada a également indiqué que la GRC estimait qu'il serait utile d'éliminer cette exigence administrative.

Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, a exprimé un point de vue semblable, soulignant que même si l'assermentation pouvait être faite en 24 heures, cela constituerait toujours un obstacle à la mobilisation d'agents prêts à intervenir sur le terrain à Ottawa.

Les agents de la GRC déployés à Windsor n’ont pas été assermentés en tant qu’agents spéciaux. Selon la surintendante Dana Earley, commandante des interventions critiques de la PPO à Windsor, il y a eu une grande confusion au sujet du processus d’assermentation, notamment quant à savoir qui en était responsable et si cela pouvait être fait à distance. La résolution de ces problèmes a causé d’importants retards. Finalement, la surintendante Earley a jumelé chaque agent de la GRC à un partenaire de la PPO ou du SPW, afin que l’ensemble des pouvoirs conférés par les lois provinciales et municipales puissent être utilisés.

12.2 Les problèmes en matière de compétences

Pendant toute la durée des événements entourant le convoi, l’emplacement des manifestations a suscité des problèmes à l’égard des compétences. À Ottawa, par exemple, les manifestants se sont établis sur la rue Wellington, qui relève de la compétence municipale, ainsi que dans des parcs et d’autres lieux qui relèvent de la compétence fédérale. Par ailleurs, aux blocages formés près des PDE, les manifestants étaient situés sur des routes municipales et provinciales. De légères différences quant à l’emplacement physique ont eu des conséquences juridiques importantes. Par exemple, la *Loi sur les ponts et tunnels internationaux* du gouvernement fédéral confère de vastes pouvoirs juridiques, semblables au pouvoir d’obtenir des injonctions, qui auraient pu être utiles, mais ils ne pouvaient pas être utilisés à Windsor parce que les manifestants bloquaient le pont Ambassador sans être sur le pont.

12.3 La contraignabilité des conducteurs de dépanneuses

J’ai reçu de nombreuses preuves sur l’incapacité des policiers à Ottawa, à Coutts et au pont Ambassador à se procurer des dépanneuses lourdes pour déplacer les véhicules. Comme je le mentionne dans les chapitres précédents qui portent sur les manifestations qui ont eu lieu à ces endroits, la police et les autorités gouvernementales ont eu de la difficulté à amener des entreprises de remorquage à fournir volontairement

leurs services pour retirer les véhicules des manifestants. Par conséquent, les responsables ont cherché quels pouvoirs pouvaient contraindre les conducteurs de dépanneuses à coopérer. En Ontario, il s'est avéré qu'il n'existait aucun pouvoir de la sorte, puisque la législation de l'Ontario sur les situations d'urgence ne permet pas d'obliger qui que ce soit à fournir des services.

12.4 La lacune de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

L'ASFC a relevé une lacune dans la loi : l'incapacité des agents des services frontaliers d'empêcher des ressortissants étrangers d'entrer au pays dans le seul but de participer à une manifestation. L'ASFC n'avait pas le pouvoir de refuser l'entrée aux personnes autrement admissibles à se rendre au Canada uniquement parce qu'elles avaient l'intention de participer aux manifestations du Convoi de la liberté. Toutefois, l'ASFC pouvait refuser (et a refusé) pour d'autres raisons, comme le non-respect des exigences en matière de vaccination contre la COVID-19, l'entrée aux personnes qui cherchaient à venir au Canada pour participer aux manifestations.

13. La situation des manifestations au 12 février

Au cours de la troisième fin de semaine des manifestations, le gouvernement fédéral était d'avis que la situation se détériorait et qu'il aurait peut-être à intervenir. Pendant la réunion du 12 février du GII, les participants ont discuté en profondeur de la situation des manifestations à Windsor, à Ottawa et dans l'ensemble du pays, en plus de discuter des pouvoirs et des lacunes que j'ai mentionnés précédemment.

13.1 La situation à Windsor

La CSNR Thomas a indiqué que les forces de l'ordre avaient commencé à prendre des mesures à Windsor, mais que la situation demeurait instable. Elle a abordé la dernière tactique utilisée par certains manifestants, qui consistait à amener des enfants sur

place pour empêcher la police d’intervenir. Le ministre Mendicino a ajouté que la police a dû suspendre ses interventions lorsque des manifestants supplémentaires sont arrivés, surpassant ainsi les policiers en nombre. Il a toutefois noté que la police avait commencé à intervenir.

La commissaire Lucki de la GRC a signalé que la PPO avait remis une lettre signée par le gouvernement de l’Ontario qui proposait de rencontrer les manifestants pour entamer un dialogue constructif s’ils acceptaient de mettre fin à leurs manifestations. Les manifestants n’ont apparemment pas accepté cette offre. En fait, comme je l’explique au chapitre 10, certains manifestants sont partis après avoir reçu une copie de cette lettre. Toutefois, ce que le GII comprenait à la situation n’était pas loin de la réalité. La lettre du gouvernement de l’Ontario a eu relativement peu d’effet.

13.2 La situation à Ottawa

La CSNR et la GRC ont toutes deux signalé l’aggravation des manifestations à Ottawa. La CSNR a fait remarquer que l’audace des manifestants à Ottawa s’intensifiait considérablement, et la commissaire Lucki a ajouté que le climat sur le terrain était devenu hostile envers la police et que plusieurs convois supplémentaires en provenance du Québec se dirigeaient apparemment vers Ottawa.

Le ministre Blair a indiqué que la mairesse suppléante d’Ottawa préparait une motion pour demander au procureur général de l’Ontario de demander l’aide des militaires en vertu de la *Loi sur la défense nationale*.

Les rapports sur l’état de la planification des opérations policières à Ottawa étaient quelque peu contradictoires. Le ministre Mendicino a indiqué qu’il semblait ne pas y avoir de plan à Ottawa, car le chef du SPO n’avait toujours pas approuvé le plan élaboré avec la GRC et la PPO. Toutefois, le procès-verbal de la réunion du 12 février du GII indique qu’au cours de la séance, la GRC a reçu la confirmation que le chef Soly avait accepté le plan, et la commissaire Lucki a déclaré qu’elle serait en mesure de fournir des détails supplémentaires sur le plan lors de la prochaine téléconférence.

Cela dit, elle a ajouté que des difficultés continuaient de se présenter au sujet du travail avec le SPO, notamment quant à la communication avec le chef Sloly. Dans l'ensemble, l'impression que l'on avait quant à l'état des plans de la police à ce moment-là était que des progrès semblaient avoir été accomplis, mais que de l'incertitude persistait.

13.3 La situation dans l'ensemble du Canada

Pour ce qui est de la situation des manifestations dans tout le pays, la CSNR a rapporté que les opérations escargot menées par les manifestants s'étaient avérées une tactique efficace et que de multiples PDE étaient bloqués. La commissaire Lucki a indiqué que la situation [TRADUCTION] « évoluait d'heure en heure²⁰ ». Des manifestations ont eu lieu à divers endroits en Ontario, notamment à Thunder Bay, dans la région du Grand Toronto et à Cornwall. À Coutts, en Alberta, le nombre de véhicules avait diminué, mais la situation continuait d'évoluer, et l'ASFC a suspendu les activités commerciales à 13 h ce jour-là. La commissaire Lucki a indiqué que la situation à Coutts était « unique » et comportait des risques accrus pour la sécurité en raison d'indications quant à la présence d'armes sur place. Du côté positif, le PDE d'Emerson, au Manitoba, demeurait ouvert et la situation aux autres PDE, dont en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, semblait maîtrisée.

Lors de leur entrevue avec les avocats de la Commission, la CSNR Thomas et des représentants de son bureau ont fourni des précisions quant à ces préoccupations. Ils ont noté que chaque fois qu'on faisait le point sur la situation à leur intention, on leur rapportait un nouvel incident, qu'il s'agisse de nouveaux blocages établis ou anticipés aux postes frontaliers à divers endroits au pays ou encore de blocages supplémentaires le long des routes et des corridors ferroviaires, de manifestations imitatrices et de manifestations ponctuelles. Ils ont mentionné, tout comme de nombreux témoins du gouvernement, que c'était comme jouer au « chat et à la souris ».

²⁰ Procès-verbal de la réunion du 12 février du Groupe d'intervention en cas d'incident, SSM.NSC.CAN.00000214, p. 6.

Le ministre des Affaires intergouvernementales Dominic LeBlanc a témoigné lors des audiences au sujet des préoccupations du gouvernement à l’échelle du pays. Le gouvernement estimait que la situation au pays était de plus en plus alarmante. Ce dernier se préoccupait du risque de blocage et de manifestation à divers endroits au pays, dont à Toronto et à Québec, dans d’autres capitales provinciales ainsi qu’aux postes frontaliers en Colombie-Britannique et dans les provinces de l’Atlantique. En raison de ces préoccupations d’envergure nationale, le ministre LeBlanc a communiqué avec certains premiers ministres provinciaux les 12 et 13 février, dont ceux de Terre-Neuve-et-Labrador, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique, pour leur offrir tout le soutien qu’ils jugeraient utile. Aucun des premiers ministres n’a demandé d’aide particulière à ce moment-là.

Ajoutant au niveau d’inquiétude, le sous-ministre des Transports Keenan a témoigné que le gouvernement fédéral craignait que le prochain blocage ne touche les chemins de fer et que la combinaison des blocages ferroviaires et frontaliers entraînerait des répercussions économiques dévastatrices pour le pays.

À la fin de la réunion du 12 février du GII, le premier ministre a indiqué qu’il organisait une autre réunion du GII à 16 h le lendemain.

14. Les réunions et les délibérations du 13 février 2022

Le dimanche 13 février a été l’un des jours les plus déterminants dans le cadre du processus décisionnel du gouvernement fédéral. Les principaux ministres et représentants du gouvernement ont passé une grande partie de la journée à se préparer à cette réunion. Compte tenu de l’importance des événements de cette journée, je les présente de manière assez détaillée.

14.1 La rencontre de la ministre Freeland avec des dirigeants de banques

La ministre Freeland a passé le début de l'après-midi du dimanche à participer à une conférence téléphonique avec tous les dirigeants des grandes banques du Canada. Elle avait déjà discuté plus tôt cette fin de semaine là individuellement avec les dirigeants de la Banque de Montréal et de la Banque Toronto-Dominion, à leur demande. Les deux dirigeants avaient informé la ministre Freeland que les blocages à la frontière avaient causé des répercussions économiques immédiates et que leurs investisseurs étrangers les informaient que la confiance envers le Canada se dissipait d'heure en heure. La conférence téléphonique avec tous les dirigeants a ensuite eu lieu. Dans son témoignage devant la Commission, la ministre Freeland a fait remarquer que le simple fait que les dirigeants des grandes banques du Canada se soient réunis à quelques heures de préavis un dimanche après-midi reflétait l'ampleur de leur préoccupation à l'égard de la situation.

Les dirigeants étaient extrêmement inquiets au sujet des conséquences des manifestations, de l'incidence sur l'économie canadienne et de la perte éventuelle d'investissements étrangers. L'un des dirigeants a rapporté qu'un investisseur américain lui avait dit que le Canada était une « république de bananes » dans laquelle il ne réinvestirait pas le moindre sou. La ministre Freeland a qualifié cela de [TRADUCTION] « remarque à couper le souffle » et d'incitation à l'action qui lui a vraiment fait comprendre à la fois la gravité de la situation et sa responsabilité. Elle a expliqué que le [TRADUCTION] « manque d'investissements des entreprises se traduit ultimement pour les Canadiens par un manque d'emplois et d'emplois assez bien rémunérés pour maintenir un bon niveau de vie²¹ ».

L'un des dirigeants a exprimé son inquiétude quant à l'atteinte à la réputation des banques à la suite des actions que celles-ci avaient commencé à prendre d'elles-mêmes pour empêcher l'utilisation de fonds pour financer les manifestations. Il a

²¹ Témoignage de C. Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 39 et 40.

déclaré qu'il y avait des réactions défavorables considérables dans les médias sociaux et que *Fox News* incitait apparemment les gens à retirer leur argent des banques.

Une grande partie de la discussion lors de l'appel a porté sur les insuffisances du cadre juridique en place en ce qui concerne la prévention de tout soutien financier destiné à la poursuite des manifestations, y compris les lacunes déjà relevées par le ministère des Finances. L'un des dirigeants a fait remarquer que l'obtention d'ordonnances judiciaires pour geler des actifs n'était pas une solution, car le temps d'en obtenir une, l'argent pouvait déjà avoir été déplacé. La ministre Freeland a indiqué dans son témoignage qu'il était frappant que les dirigeants des banques demandent une plus grande intervention du gouvernement. Ce n'est pas quelque chose que l'industrie financière ferait en temps normal.

14.2 La réunion du CSMCO du 13 février et les séances d'information subséquentes à l'intention des ministres

Le CSMCO s'est réuni vers midi le 13 février. Lors de cette réunion, la commissaire Lucki a de nouveau fait le point sur la situation relative aux manifestations dans l'ensemble du pays. En ce qui concerne le pont Ambassador, elle a indiqué que des progrès avaient été réalisés au cours des dernières 24 heures, mais que la situation évoluait et que seuls quelques véhicules supplémentaires seraient nécessaires pour bloquer le pont à nouveau.

La commissaire Lucki a également fait le point sur la planification des opérations policières à Ottawa. Elle a indiqué qu'un nouveau plan avait été élaboré avec la GRC, la PPO et le SPO, mais qu'il n'avait pas encore été approuvé par le SPO. Elle a déclaré que le plan consistait à réduire l'empreinte des manifestations grâce à des communications et à des messages de plus en plus forts chaque jour. Selon le succès de ces initiatives, des mesures d'application de la loi pourraient être prises. Dans ses commentaires, elle a indiqué que ces initiatives auraient dû être adoptées plus tôt.

La commissaire Lucki semble avoir fait référence au plan élaboré par la cellule de planification intégrée, dont je discute au chapitre 9. Ses commentaires reflètent également la confusion persistante qui existait à ce moment quant à savoir si l'approbation du chef Sloly était nécessaire pour mettre en œuvre le plan et, le cas échéant, s'il l'avait donnée.

Les sous-ministres ont discuté d'un éventail de sujets au cours de leur réunion, notamment des lacunes concernant les pouvoirs, la demande d'injonction d'Ottawa à venir, les répercussions potentielles des mesures d'urgence de l'Ontario, le besoin continu d'appuyer les forces de l'ordre et la nécessité de se préparer pour le pire des scénarios. Ils ont examiné les avantages et les inconvénients de l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, y compris à savoir si le fait de l'invoquer pourrait faire plus de mal que de bien en attisant la colère des manifestants qui réagissaient à ce qui était perçu comme un abus de pouvoir de la part du gouvernement.

La réunion a été suivie d'une séance d'information à l'intention des ministres Blair, Mendicino, Alghabra et LeBlanc, avant la réunion du GII qui a eu lieu cet après-midi-là.

La commissaire Lucki de la GRC a appelé le ministre Mendicino pour le mettre au courant de la situation à Coutts. L'appel était privé parce que du personnel infiltré de la GRC était déployé sur le terrain et qu'on craignait une fuite d'information. La commissaire Lucki a mentionné au ministre Mendicino qu'une cellule endurcie de personnes en possession d'armes à feu, qui étaient disposées à se sacrifier pour leur cause, était établie à Coutts. Le ministre Mendicino a témoigné que ce moment était le plus grave et le plus critique jusqu'à présent en ce qui concerne les blocages. Il a mentionné à la commissaire Lucki qu'il ne pouvait pas garder l'information entièrement pour lui seul, il devait au moins en informer le premier ministre. Après l'appel, il a communiqué avec Katie Telford, la cheffe de cabinet du premier ministre, et lui a dit ce que la commissaire Lucki lui avait appris.

14.3 La réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident du 13 février

Le GII s'est réuni à 16 h le 13 février²². Bien qu'une bonne partie du procès-verbal de la réunion soit caviardée, car il contient des renseignements confidentiels du Cabinet et protégés par le secret professionnel, les parties non caviardées et le témoignage de témoins donnent un aperçu de ce qui s'est passé et de ce qui est finalement ressorti du processus mené par le GII.

La réunion a commencé par une discussion et des délibérations sur l'avancement des mesures fédérales, suivie par une mise à jour ciblée de la situation concernant les nouveaux faits importants survenus au cours des 24 dernières heures et des mises à jour sur les nouvelles communications clés.

14.3.1 Le point sur le maintien de l'ordre et l'application de la loi

Le ministre Mendicino a informé le GII que [TRADUCTION] « d'importants progrès avaient été réalisés quant au dégagement et à la sécurisation du pont Ambassador, mais qu'aucun échéancier précis n'avait été établi pour la réouverture du pont²³ ». Il a souligné que des mesures étaient en cours à d'autres points d'entrée pour appliquer la loi, notamment à Coutts et à Emerson. Il a également indiqué qu'un commandement central intégré avait été établi à Ottawa pour coordonner les activités de la GRC, de la PPO et du SPO, ce qu'il a décrit comme une mesure importante et concrète.

La commissaire Lucki n'a pas présenté de compte rendu lors de la réunion du 13 février du GII. Bien qu'elle ait d'abord témoigné l'avoir fait, cela se fondait sur le fait que

²² Selon le procès-verbal, la réunion du 13 février du GII s'est terminée à 17 h 30; voir le procès-verbal de la réunion du GII du 13 février, SSM.CAN.00000095, p. 4. Toutefois, les messages échangés par les membres de la GRC pendant la réunion donnent à penser que la discussion concernant le premier point à l'ordre du jour s'est poursuivie jusqu'à 17 h 27 et que la discussion concernant le dernier point a commencé à 17 h 54; voir le document PB.NSC.CAN.00008041, p. 20 et 21.

²³ Procès-verbal de la réunion du 13 février du GII, SSM.CAN.00000095, p. 5.

des notes d'allocation avaient été préparées à son intention, et non sur un souvenir précis. Lorsqu'on lui a présenté des documents qui indiquaient qu'elle n'avait pas fourni le compte rendu contenu dans ses notes d'allocation, la commissaire Lucki n'a eu aucun mal à l'accepter. Ces notes d'allocation comprenaient des détails sur le plan du SPO qui étaient semblables aux renseignements qu'elle avait fournis au CSMCO plus tôt dans la journée.

Dans son témoignage devant la Commission, le premier ministre Trudeau a exprimé l'opinion selon laquelle la planification des opérations policières à Ottawa n'était pas entièrement développée au 13 février et qu'il n'était pas convaincu que la police maîtrisait la situation. Il a noté que tout au long des manifestations, la police avait mentionné avoir un plan, mais que cela n'avait donné aucun résultat. Il n'a pas vu lui-même le plan du 13 février, mais a formé son opinion en se fondant sur les renseignements qu'il avait reçus. Il a compris, d'après ces renseignements, qu'Ottawa n'avait pas de plan opérationnel complet à ce moment-là.

Lors de l'audience, la CSNR a expliqué le type de preuve qu'elle se serait attendue à voir pour être certaine qu'un plan existait :

[TRADUCTION]

Nous nous attendions à ce que la GRC nous fournisse l'assurance que des effectifs étaient en place, que le plan était réalisable. Nous ne nous attendions pas à voir les détails. Cela concerne le maintien de l'ordre. Mais nous avons besoin d'une certaine assurance à savoir que, oui, enfin, les agents et l'équipement nécessaires ainsi que le plan réalisable, stratégique et tactique étaient en place. La même chose que l'on demandait depuis plusieurs jours. Nous n'avons aucune preuve ni assurance indiquant que c'était en fait là où nous en étions²⁴.

²⁴ Témoignage de Jody Thomas, transcription, 17 novembre 2022, p. 207.

On a demandé à la CSNR si cela était symptomatique des lacunes dans l’échange du renseignement entre les forces de l’ordre et le gouvernement dont elle avait parlé plus tôt dans son témoignage. Elle a convenu que c’était le cas, mais a ajouté qu’à son avis, les plans n’étaient pas suffisamment solides.

Lorsqu’on a demandé à la commissaire Lucki de la GRC pendant l’audience si elle aurait dû faire le point sur le plan d’Ottawa lors de la réunion du 13 février du GII, elle a dit ne pas être d’accord pour dire que cela était significatif, car elle avait présenté un compte rendu sur le plan lors de la réunion du GII qui avait eu lieu le jour précédent. Le GII était donc au courant de l’existence d’un plan et de la création d’une cellule de planification intégrée. Elle a également indiqué que les services de police avaient encore de la difficulté à obtenir l’approbation du plan.

La preuve concernant ce que la GRC comprenait de l’état d’avancement du plan le 13 février n’est pas claire. Lors de son entrevue, la commissaire Lucki a dit que le 13 février, elle avait compris que le plan allait être présenté au chef Sloly pour qu’il l’approuve et avait supposé que c’était ce qui allait se produire. Le 14 février, elle a toutefois appris que le chef Sloly n’avait pas approuvé le plan. Elle lui a dit ce jour-là que comme il n’avait pas approuvé le plan, celui-ci ne pouvait pas être mis en œuvre. Il a répondu qu’il n’avait pas besoin d’approuver le plan et qu’il chercherait à savoir pourquoi celui-ci n’était pas mis en œuvre. Le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC était d’accord que le plan n’avait pas été approuvé le 13 février. Lors de l’audience, la commissaire Lucki a répété qu’elle n’était pas sûre que le plan ait été approuvé ce jour-là et a souligné que, qu’il soit approuvé ou non, ils ne savaient pas quand ni comment le plan pourrait être mis en œuvre. Le sous-commissaire Duheme a témoigné que le plan n’a été pleinement approuvé que plus tard dans la semaine, alors qu’ils s’approchaient de mesures coercitives. D’après le chef Sloly, celui-ci aurait indiqué à la commissaire Lucki le 13 février que le plan avait été entièrement approuvé. Selon la commissaire Lucki, elle aurait reçu des informations différentes d’autres membres du SPO.

Il semble y avoir eu une certaine confusion au sein de la GRC quant à l'approbation du plan à l'époque et, quoi qu'il en soit, une incertitude quant au moment et à la manière dont il serait exécuté. La commissaire Lucki et d'autres intervenants ne semblent pas avoir été certains de l'état d'avancement du plan et de sa mise en œuvre avant le 15 février. L'impression générale laissée lors de la réunion du 13 février du GII était que même si un plan était en cours d'élaboration, sa réalisation et le dispersement des manifestants à Ottawa demeuraient incertains.

14.3.2 Les renseignements sur les répercussions économiques

À la suite de la mise à jour du ministre Mendicino sur le maintien de l'ordre à l'intention du GII, la ministre Freeland a fait le point sur les répercussions économiques des blocages frontaliers. Elle a mentionné des [TRADUCTION] « 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 poursuivent²⁵ ». La ministre Freeland a reconnu avoir obtenu ces chiffres d'une analyse économique de Bloomberg, et non des fonctionnaires de son ministère, et a ajouté dans son témoignage qu'elle avait également entendu ces chiffres être mentionnés lors de son appel avec les dirigeants de banques plus tôt ce jour-là. Son objectif était d'expliquer succinctement que les blocages pouvaient engendrer des répercussions importantes et à grande échelle sur l'économie canadienne. À ce moment, le ministère des Finances n'avait pas encore fourni de statistiques concernant les répercussions économiques des blocages. Je constate que le Ministère est finalement arrivé à un chiffre semblable dans son analyse du 22 février, dont je discute au chapitre 16.

Le ministère des Finances, après avoir effectué sa propre analyse, estimait que l'analyse de Bloomberg était trop simpliste et que, par conséquent, les répercussions étaient peut-être sous-estimées. Bloomberg décrivait les répercussions économiques minimales de chaque semaine de blocage comme étant les mêmes, sans tenir compte

²⁵ Procès-verbal de la réunion du 13 février du Groupe d'intervention en cas d'incident, SSM.CAN.00000095, p. 6.

du fait qu’au fur et à mesure que les blocages se poursuivraient, leur incidence sur l’économie canadienne augmenterait de façon exponentielle. Cela a mis en évidence pour le ministère et la ministre Freeland l’importance de mettre rapidement fin aux manifestations. La ministre Freeland a fait savoir à ses collègues du Cabinet que la principale préoccupation n’était pas l’incidence quotidienne sur les échanges commerciaux, mais plutôt les dommages majeurs et à long terme qui se produiraient si les blocages se poursuivaient.

14.3.3 Les évaluations du SCRS

Le directeur Vigneault a indiqué au GII que le SCRS n’avait relevé aucune menace envers la sécurité du Canada telle que définie par le mandat juridique du SCRS. Cependant, à la fin de la réunion du 13 février, le premier ministre lui a demandé s’il croyait nécessaire que le gouvernement fédéral invoque la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il a répondu que, selon lui, c’était le cas. Le directeur Vigneault a expliqué que cette réponse reflétait son avis à l’égard des circonstances et sa compréhension, fondée sur les conseils juridiques fournis par le ministère de la Justice, que la définition des menaces envers la sécurité du Canada était plus large aux fins de la *Loi sur les mesures d’urgence* que de la *Loi sur le SCRS*.

Le directeur Vigneault a expliqué qu’il a pris conscience pour la première fois que la définition de l’état d’urgence dans la *Loi sur les mesures d’urgence* faisait référence à l’article 2 de la *Loi sur le SCRS* le 10 février, date à laquelle le GII a commencé à envisager sérieusement d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*. Ayant réalisé cela, il a demandé une interprétation juridique. Il a été informé que le terme avait une signification plus large dans la *Loi sur les mesures d’urgence* de celle qu’il connaissait en vertu de la *Loi sur le SCRS*.

Lors de la réunion du 13 février du GII, le SCRS a présenté une évaluation écrite de la menace quant aux risques associés à l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il s’agissait d’un résumé officiel des évaluations verbales que le directeur Vigneault

avait fournies lors des réunions des 10 et 12 février du GII. L'évaluation soulignait que certaines personnes ayant des opinions accélérationnistes ou antigouvernementales considéreraient l'invocation de la Loi comme une confirmation de leurs convictions fondamentales. Le SCRS a estimé que le fait d'invoquer la Loi galvaniserait probablement les récits antigouvernementaux au sein du Convoi de la liberté et, comme pour les sujets d'enquête du SCRS, favoriserait la radicalisation de certaines personnes vers la violence. Même si l'invocation de la Loi permettrait probablement de disperser le Convoi de la liberté à Ottawa et ailleurs, cela augmenterait probablement le nombre de Canadiens ayant des opinions antigouvernementales extrêmes et pourrait pousser certains d'entre eux à se radicaliser et à recourir à la violence²⁶.

14.3.4 La conclusion du Groupe d'intervention en cas d'incident

Le point de vue dominant au sein du GII était que la manifestation à Ottawa constituait désormais une occupation illégale bien établie et que la situation dans tout le pays était dangereuse, complexe et instable. Même si la situation au pont Ambassador s'était améliorée, le GII s'inquiétait de l'ampleur des ressources et du temps qu'il avait fallu pour que l'opération policière maîtrise ce blocage. Dans son témoignage, la greffière Charette a souligné qu'il n'était pas possible de savoir pendant combien de temps on pouvait conserver la maîtrise de la situation et qu'on craignait que les manifestations ne reprennent de l'ampleur à un autre passage frontalier.

Le GII a examiné les risques et les menaces de violence posés par les manifestations, notamment la militarisation de véhicules, l'utilisation d'enfants comme boucliers humains à Ottawa et à Windsor, la présence d'armes à feu en quantités inconnues à Coutts, les allégations selon lesquelles un vol d'armes à feu à Peterborough était lié aux manifestations et le fait que la police rencontrait une résistance lorsqu'elle tentait de faire respecter les lois, notamment en se faisant submerger par les manifestants. Le GII a également pris en considération le risque d'actes de violence

²⁶ « Possible Implications of *Emergencies Act* (formerly *War Measures Act*) Across the IMVE Space », TS.NSC.CAN.001.00000172_REL.

grave qui découlait de l’augmentation des activités de contre-manifestation, et l’on estimait de plus en plus probable que ce risque se concrétise. Le GII a conclu que les renseignements dont il disposait révélèrent de réelles menaces d’actes de violence grave non seulement sur les lieux des manifestations en cours comme Ottawa, mais aussi dans un éventail d’autres endroits où de nouvelles manifestations pouvaient éclater. Comme en a témoigné le premier ministre, bien que des plans visant à rétablir l’ordre à chaque site avançaient peut-être, dans l’ensemble, le GII constatait que la situation semblait s’aggraver plutôt que d’être maîtrisée.

Le premier ministre Trudeau a témoigné que le GII a examiné attentivement les mesures et les outils qui pouvaient être utilisés au moyen de la *Loi sur les mesures d’urgence*, en particulier les options relatives aux remorqueuses, à la désignation de zones sécurisées et aux mesures bancaires. Le GII s’est demandé s’il serait possible de prendre des mesures au moyen de nouvelles lois plutôt que d’avoir recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* et si le processus législatif pouvait être accéléré. La possibilité d’encourager les provinces à prendre elles-mêmes des mesures a également été étudiée. Le premier ministre a souligné que la préoccupation consistait non seulement à mettre fin aux manifestations, mais aussi à empêcher l’émergence de nouvelles manifestations pendant une période suffisamment longue pour permettre à la situation de se stabiliser dans l’ensemble du pays.

À la fin de la réunion du 13 février du GII, le consensus qui s’est dégagé autour de la table était que la *Loi sur les mesures d’urgence* était nécessaire. Le premier ministre Trudeau a souligné que même s’il n’était pas nécessaire d’obtenir le consensus, cela était significatif :

[TRADUCTION]

Nous avons fait un tour de table et... je m’attends toujours à ce que si des personnes sont en désaccord, à ce qu’elles prennent la parole à ce moment. Personne n’a dit *attendez un peu, nous ne croyons pas*

que vous devriez faire ça ni je crois que vous ne devriez pas faire ça, ce qui arrive de temps à autre lors des réunions du Cabinet et du GII. Et si quelqu'un était intervenu et avait dit d'accord... nous à Transports Canada... ne pensons pas que vous devriez invoquer l'état d'urgence, j'aurais dit merci, j'aurais pris cela en considération, mais je n'avais pas besoin de l'unanimité ni d'un consensus pour prendre la décision... Et dans ce cas, il y avait un consensus autour de cette table pour dire que la chose à faire était d'invoquer la Loi sur les mesures d'urgence²⁷.

La réunion du GII a permis de conclure que le premier ministre devait tenir une réunion de l'ensemble du Cabinet pour discuter de la possibilité d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. La réunion a été prévue le même soir à 20 h 30.

14.4 La réunion du Cabinet du 13 février

Le premier ministre a prononcé un mot d'ouverture lors de la réunion du Cabinet du 13 février. Il a indiqué que le gouvernement fédéral avait coopéré avec d'autres ordres de gouvernement en vue d'offrir des ressources et du soutien. Il a expliqué qu'au cours des derniers jours, le GII avait tenu trois réunions pour discuter des outils dont disposaient les services de police de Windsor et d'Ottawa, ainsi que de ceux dont disposait la GRC dans les postes frontaliers du pays. Il a déclaré que le GII s'était penché sur des mesures visant à renforcer les pouvoirs des agents des forces de l'ordre sur le terrain afin de mieux répondre aux manifestations.

14.4.1 Le point sur la situation

La CSNR Thomas a ensuite présenté au Cabinet une séance d'information intégrée sur la situation dans l'ensemble du Canada qui tenait compte des commentaires et des renseignements qui lui avaient été fournis par les divers ministères et organismes. Elle a indiqué que de nombreux PDE étaient toujours bloqués et que les opérations

²⁷ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 57.

escargot s’étaient avérées être une tactique efficace. Elle a souligné que le portrait de la menace relative à l’EVCI demeurait stable et inchangé et que le SCRS continuait de surveiller les personnes d’intérêt. Elle a indiqué que des progrès récents et importants en matière d’application de la loi avaient été réalisés à Windsor, qu’il y avait un potentiel d’avancée à Ottawa et que la GRC prenait des mesures pour faire appliquer la loi à Coutts. La CSNR Thomas a déclaré que lorsqu’elle a évoqué une avancée, elle faisait référence aux rapports faisant état d’une négociation entre le maire et les organisateurs du convoi.

La commissaire Lucki de la GRC n’a pas pris la parole lors de la réunion du Cabinet et n’a donc pas fait le point sur la planification des opérations policières à Ottawa. Les réunions du Cabinet sont réalisées dans un cadre rigoureusement structuré et hautement officiel où seuls les ministres prennent la parole. Les fonctionnaires peuvent prendre la parole, mais seulement si le premier ministre le leur demande expressément. On s’attendait de la commissaire Lucki qu’elle informe la CSNR Thomas ou le ministre de la Sécurité publique de tout renseignement qui, selon elle, devait être transmis au Cabinet.

La greffière Charette a déclaré que le Cabinet était généralement conscient que la GRC, la PPO et le SPO travaillaient ensemble à l’élaboration d’un plan opérationnel, puisque la commissaire de la GRC avait fourni des mises à jour régulières, quoique générales, à ce sujet au cours des semaines précédentes. Le Cabinet n’a reçu aucun renseignement détaillé sur le contenu de ce plan ni à savoir comment et quand il allait être approuvé et mis en œuvre.

14.4.2 La discussion sur les seuils et les outils

Après la mise à jour sur la situation, le Cabinet a discuté de l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Le procureur général David Lametti a donné un compte rendu verbal au Cabinet sur le seuil à atteindre pour déclarer un état d’urgence et la définition de menaces envers 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 sous-greffière Drouin ont confirmé que le Cabinet en avait été informé. Lorsqu'on leur a demandé de nouveau en contre-interrogatoire, elles ne se souvenaient pas si cela avait été dit à l'ensemble du Cabinet ainsi qu'au GII.

Lorsque le directeur Vigneault a ensuite témoigné, il a confirmé que le Cabinet était au courant de cette évaluation. Je constate que les notes d'allocution de la CSNR en vue de la réunion du Cabinet comprennent la mention « SCRS/CST : Aucune préoccupation pour le moment²⁸ ».

La réunion du Cabinet a également donné lieu à une longue discussion sur les mesures qui pouvaient être prises si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée.

Au cours des audiences de la Commission, on a voulu savoir si le Cabinet avait été informé du point de vue de la commissaire Lucki selon lequel tous les outils n'avaient pas encore été épuisés à Ottawa. Moins d'une heure avant le début de la réunion du Cabinet, la commissaire Lucki a répondu à une demande par courriel du chef de cabinet du ministre Mendicino, Mike Jones, qui souhaitait obtenir la liste des mesures d'urgence pouvant aider les forces de l'ordre à maîtriser les manifestations²⁹. La commissaire Lucki a suggéré un certain nombre d'outils, mais a ajouté qu'à son avis, tous les outils accessibles par le biais de la législation en vigueur n'avaient pas encore été épuisés. Elle a souligné qu'il y avait des situations où des accusations pouvaient être portées en vertu du *Code criminel* et que la récente déclaration de situation d'urgence par le gouvernement de l'Ontario contribuerait également à fournir des outils supplémentaires.

M. Jones a transmis le courriel de la commissaire Lucki au ministre Mendicino et au sous-ministre Stewart une demi-heure avant le début de la réunion du Cabinet. Les

²⁸ Remarques de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement – Ensemble du Cabinet, 13 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000298, p. 5.

²⁹ Courriel de Brenda Lucki à Mike Jones, 13 février 2022, PB.NSC.CAN.00003256.

commentaires sur le caractère suffisant des outils en vigueur n’ont pas été intégrés aux notes d’allocution que la commissaire Lucki a transmises au ministre Mendicino et à la CSNR Thomas quelques minutes avant le début de la réunion³⁰.

Les commentaires de la commissaire Lucki n’ont pas été transmis au Cabinet. La CSNR Thomas a affirmé que ces commentaires ne figuraient pas dans ses notes d’allocution, qui sont rédigées en fonction des renseignements qu’elle reçoit des divers ministères et organismes. Elle a souligné que la commissaire Lucki n’avait pas exprimé ce point de vue lors de la réunion du CSMCO ni lors de la réunion du GII tenues plus tôt dans la journée, ce qu’elle aurait dû faire si elle considérait certains renseignements utiles ou essentiels. Le ministre Mendicino n’était pas certain s’il avait lu le courriel de la commissaire Lucki devant le Cabinet. Il a souligné qu’il ne s’agissait pas d’un point de vue qu’elle lui avait exprimé directement. Il a également affirmé que le commentaire de la commissaire Lucki concernant les pouvoirs en vigueur n’aurait pas modifié de façon substantielle son point de vue sur la situation. En outre, il a précisé que les interactions qu’il a eues avec la commissaire Lucki ce jour-là indiquaient le contraire : elle exprimait des préoccupations grandissantes quant à la présence d’extrémistes idéologiques en possession d’armes à feu létales à Coutts.

La greffière Charette et la sous-greffière Drouin ont fait remarquer que bien que les commentaires de la commissaire Lucki n’aient pas été communiqués au Cabinet, le Cabinet savait qu’il existait des outils et des pouvoirs à la disposition d’organisations, dont la GRC, qui n’avaient pas été entièrement déployés. Il s’agissait là de l’objet des discussions menées dans le cadre de la piste n° 1 lors de la réunion du GII. La question pour le Cabinet, a expliqué la greffière Charette, était de savoir si ces pouvoirs seraient suffisants pour faire pleinement face à la situation.

³⁰ Notes d’allocution de B. Lucki, 13 février 2022, PB.NSC.CAN.00003245.

14.4.3 La conclusion de la réunion du Cabinet

Le premier ministre Trudeau a témoigné que, comme pour la réunion du GII, la réunion du Cabinet s'était terminée par un consensus autour de la table. Le Cabinet a décidé que le premier ministre devait tenir une réunion avec les premiers ministres des provinces et des territoires pour étudier l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les informer de la situation et envisager toute autre mesure nécessaire pour faire face à l'ensemble de la situation à laquelle le pays était confronté. Le ministre LeBlanc a souligné que le premier ministre avait clairement dit aux ministres qu'il n'avait pas pris de décision concernant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais qu'il obtiendrait l'avis des premiers ministres des provinces et territoires le lendemain. La véritable décision à ce sujet a été laissée à la discrétion du premier ministre après sa consultation avec les provinces et les territoires.

Lors de son entrevue avec les avocats de la Commission, le premier ministre Trudeau a déclaré que le gouvernement a surtout dû s'en remettre à son jugement pour déterminer le moment choisi. Si le gouvernement avait cherché à invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* après la première fin de semaine, il aurait été trop tôt. La police a été prise au dépourvu par la première fin de semaine des manifestations. Cependant, lors de la deuxième fin de semaine, les manifestations se poursuivaient malgré les tentatives de la police d'y mettre fin. Finalement, à la fin de la troisième fin de semaine, malgré les outils et les ressources disponibles, la situation n'avait toujours pas été résolue. C'est alors que le premier ministre et le Cabinet ont jugé que le moment opportun était venu.

La réunion du Cabinet s'est terminée vers 22 h, et les invitations à la réunion des premiers ministres ont été envoyées peu après.

15. Les événements précédant l’invocation de la Loi le 14 février 2022

15.1 La conférence téléphonique du caucus du premier ministre

Le premier ministre a effectué une conférence téléphonique avec les membres de son caucus le matin du 14 février pour leur faire savoir qu’il envisageait d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*. Étant donné qu’ils feraient partie d’un gouvernement qui invoquerait la *Loi sur les mesures d’urgence*, il jugeait convenable de les mettre au courant avant les premiers ministres provinciaux. Le premier ministre a fait remarquer que la réponse de son caucus était très positive, bien que peu de commentaires aient été formulés.

15.2 La réunion des premiers ministres

En vertu de l’article 25 de la *Loi sur les mesures d’urgence*, le gouverneur en conseil, avant de faire, proroger ou modifier une déclaration d’état d’urgence, doit consulter le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province (c’est-à-dire, le Cabinet provincial) touchée par l’état d’urgence, sous réserve d’une exception limitée indiquée au paragraphe 25(2). Concernant les manifestations liées au Convoi de la liberté, le gouvernement fédéral a estimé que l’urgence touchait tout le pays et qu’il était donc tenu de consulter toutes les provinces. Le gouvernement a également étendu cette consultation à tous les territoires.

15.2.1 L’organisation de la réunion des premiers ministres

Après la réunion du Cabinet du 13 février, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont reçu une invitation pour une réunion des premiers ministres prévue le lendemain matin. 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. La décision de ne pas divulguer l’objet de la réunion

était intentionnelle, car le gouvernement fédéral craignait une fuite. Comme l'ont expliqué la sous-greffière Drouin et le ministre des Affaires intergouvernementales LeBlanc, le gouvernement avait des préoccupations concernant la sécurité publique à la lumière de l'évaluation du SCRS selon laquelle l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était susceptible de déclencher une réaction de la part des manifestants.

Le premier ministre Trudeau a affirmé qu'aucun des premiers ministres provinciaux et territoriaux ne semblait surpris du sujet ou mal préparé à discuter de la *Loi sur les mesures d'urgence* lorsque la réunion a commencé. La sous-greffière Drouin avait un point de vue semblable. Il convient également de noter que le ministre Blair avait déclaré aux médias le 13 février que toutes les possibilités étaient envisagées, y compris l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

15.2.2 Les « Consultations » des provinces et des territoires et la « Consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence* »

Avant d'examiner la réunion des premiers ministres elle-même, il est utile de préparer le terrain en se penchant sur d'autres interactions entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui l'ont précédée. Celles-ci sont décrites dans le « Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence* » (« compte rendu des consultations »), qui a été déposé dans le cadre de la motion visant à confirmer la déclaration de l'état d'urgence. Ce document figure en annexe du volume 4 de mon rapport.

Le compte rendu est divisé en deux grandes sections : « Consultations » et « Consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence* ». La première section présente une liste détaillée de réunions, d'appels téléphoniques et d'autres communications multilatérales et bilatérales entre les ministres et les fonctionnaires fédéraux, d'une part, et leurs homologues provinciaux, territoriaux et municipaux, d'autre part. La liste des séances de consultation décrit également les

communications entre les représentants du gouvernement fédéral et les forces de l’ordre, ainsi qu’entre les représentants du gouvernement fédéral et les dirigeants autochtones. La section « Consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d’urgence* » décrit la réunion des premiers ministres ainsi que certaines interactions entre les représentants provinciaux et fédéraux qui ont eu lieu entre la réunion des premiers ministres et l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

Les témoignages que j’ai entendus de multiples témoins ont confirmé que la *Loi sur les mesures d’urgence* n’était pas un sujet de discussion lors des « consultations » énumérées dans le compte rendu. Interrogés sur la différence entre les « consultations » et la « consultation des premiers ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d’urgence* », les représentants du Secrétariat des affaires intergouvernementales ont déclaré que la distinction n’était pas nécessairement claire. L’objectif de la section « Consultations » du compte rendu des consultations était d’établir le contexte entourant la réunion des premiers ministres et de montrer que d’importants travaux intergouvernementaux avaient été accomplis pour répondre aux manifestations. Le ministre LeBlanc a indiqué que les discussions initiales étaient des éléments importants du processus décisionnel du Cabinet et qu’elles ont permis de déterminer que les pouvoirs provinciaux et municipaux actuels n’allaient pas être suffisants pour mettre fin rapidement et sécuritairement aux manifestations.

Toutefois, personne n’a soutenu devant moi que ces « consultations » constituaient la consultation requise en vertu de l’article 25 de la *Loi sur les mesures d’urgence*.

15.2.3 Les points de vue exprimés lors de la réunion des premiers ministres

Le premier ministre Trudeau, les premiers ministres de toutes les provinces et de tous les territoires, les ministres Mendicino, Lametti et LeBlanc ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont assisté à la réunion des

premiers ministres. La réunion a duré environ une heure, quoique le premier ministre ait déclaré qu'il n'y avait pas de durée limite à respecter pour l'appel.

Le premier ministre Trudeau a commencé par discuter de la situation à Ottawa et ailleurs. Il a déclaré que bien que le gouvernement défende toujours le droit à la liberté d'expression et de participer à des manifestations pacifiques, les manifestations avaient largement dépassé le stade d'une manifestation pacifique; il s'agissait d'événements organisés qui se répandaient partout au Canada et qui étaient soutenus par de l'argent et des organisateurs provenant de l'extérieur du Canada. Il a ajouté que des infrastructures essentielles étaient ciblées, que des points d'entrée étaient bloqués, que des perturbations économiques importantes étaient survenues et que la réputation du Canada à l'échelle internationale était entachée.

Le premier ministre a informé les premiers ministres des provinces et des territoires que la réunion avait été organisée dans le but de les consulter à savoir si le gouvernement fédéral devait déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il leur a mentionné qu'aucune décision n'avait encore été prise et que si la *Loi sur les mesures d'urgence* était invoquée, les mesures d'urgence serviraient à compléter les mesures des provinces et territoires et ne les remplaceraient pas. Il a également indiqué que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'impliquait pas le recours aux forces armées.

Le ministre Lametti a expliqué le seuil pour pouvoir déclarer l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les mesures de protection prévues par cette loi et l'exigence de consultation. Il a ensuite précisé les six mesures que le gouvernement envisageait de prendre.

Lorsqu'on lui a demandé s'il avait discuté de l'exigence prévue par la *Loi sur les mesures d'urgence* selon laquelle il doit exister des « menaces pour la sécurité du Canada », le ministre Lametti a déclaré qu'il n'avait pas fait expressément référence à la définition contenue dans la *Loi sur le SCRS*, mais qu'il avait exprimé la gravité de

la situation dans les provinces et les territoires touchés. Il a déclaré que la discussion portait sur les menaces graves envers la sécurité du Canada et qu’il croyait que la définition contenue dans la *Loi sur le SCRS* avait été discutée expressément ou autrement comprise dans la discussion.

Le ministre LeBlanc a abordé la collaboration continue avec les gouvernements provinciaux et municipaux, en soulignant encore une fois que les mesures proposées ne remplaceraient pas les efforts provinciaux. Le premier ministre Trudeau a ensuite ouvert la discussion aux premiers ministres provinciaux et territoriaux, qui ont exprimé diverses opinions à ce sujet.

Le premier ministre de la Colombie-Britannique, John Horgan, s’est dit en faveur du recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* et a souligné que la démarche semblait mesurée et pratique. Il a indiqué que même si la Colombie-Britannique n’était pas aussi touchée que d’autres provinces et territoires, elle était tout aussi vulnérable que ceux-ci. Il s’est dit préoccupé par l’épuisement des ressources de la GRC en Colombie-Britannique et par le fait que les manifestants s’enhardissaient.

Le premier ministre du Yukon, Sandy Silver, a pleinement appuyé le recours à la Loi et a posé quelques questions au sujet du processus parlementaire.

La première ministre des Territoires du Nord-Ouest, Caroline Cochrane, s’est dite d’accord avec l’idée d’invoquer la Loi, mais a souligné qu’elle demanderait des consultations supplémentaires si jamais l’on décidait de faire intervenir l’armée.

Le premier ministre de l’Alberta, Jason Kenney, a laissé entendre que le gouvernement fédéral utilisait le blocage de Coutts et les demandes d’aide antérieures de l’Alberta comme prétexte pour invoquer la Loi. Il a signalé que la GRC était au courant de la présence d’une [TRADUCTION] « cellule de manifestants endurcis et potentiellement violents au sein du groupe de Coutts, qui sont prêts à mourir pour leur cause et qui sont lourdement armés ». Il a souligné que « les personnes au cœur de ce mouvement ne sont pas rationnelles » et que le fait d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence* pourrait

être perçu comme une grave provocation. Le premier ministre Kenney a affirmé que le gouvernement fédéral devrait lever les exigences en matière de vaccination pour les camionneurs. Il a également dit être [TRADUCTION] « tout aussi frustré que vous », que cela « ressemblait parfois à un échec de l'État » et qu'il « n'ergotait pas sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais qu'il existait d'autres façons de réduire l'ardeur des gens³¹ ».

Le premier ministre de la Saskatchewan, Scott Moe, a parlé des manifestations qui avaient lieu dans cette province et a exprimé son opinion selon laquelle la police était en mesure de gérer les manifestants sur place avec les outils existants. Le premier ministre Moe a proposé que les gouvernements lèvent les mesures en matière de santé publique.

La première ministre du Manitoba, Heather Stefanson, a également exprimé la crainte que les mesures d'urgence n'enveniment la situation. Elle a déclaré que le Manitoba avait déjà les outils appropriés en place et a fait écho à la suggestion du premier ministre Moe selon laquelle les gouvernements devraient établir un plan pour réduire les restrictions liées à la COVID-19.

Le premier ministre Trudeau a répondu que, même s'il entendait des observations communes être soulevées par les premiers ministres des trois provinces des Prairies au sujet de la levée des mesures en matière de santé publique, les blocages en cours n'étaient pas uniquement liés à la COVID-19 : [TRADUCTION] « il s'agit d'un enjeu d'ordre public et de sécurité publique, et non d'une négociation concernant exclusivement les exigences en matière de vaccination³² ».

³¹ Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 3; Rapport institutionnel du gouvernement de l'Alberta, ALB.IR.00000001, par. 96 et 97.

³² Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 5.

Le premier ministre du Nunavut, P. J. Akeeagok, a déclaré que le Nunavut n’était pas directement touché, mais a souligné l’importance d’assurer l’approvisionnement en nourriture.

Le premier ministre de l’Ontario, Doug Ford, a appuyé l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il a souligné que la seule façon dont ils étaient parvenus à désamorcer le blocage du pont Ambassador avait été d’y consacrer toutes leurs ressources. Il a affirmé que cela avait entraîné des pertes commerciales de 700 millions de dollars par jour et qu’ils ne pouvaient [TRADUCTION] « permettre à la minorité d’affecter le plus grand nombre » à l’échelle de la province. Il a décrit la situation au pont Ambassador et à Ottawa comme étant « anarchique » et a conclu en disant qu’il appuyait à 100 % le premier ministre³³.

Le premier ministre du Québec, François Legault, a dit que le Québec était préoccupé par la situation à Ottawa, a reconnu que celle-ci était inacceptable, a fait remarquer qu’il [TRADUCTION] « faut faire ce qui doit être fait » et a indiqué qu’il « appuyait Ford à 100 % ». Cependant, il a mentionné qu’au Québec, la police parvenait à maîtriser la situation pour l’instant et que la *Loi sur les mesures d’urgence* ne devrait pas s’appliquer au Québec si elle était invoquée³⁴.

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Blaine Higgs, a mentionné que même si la situation à Ottawa était devenue enracinée, la police avait bien géré les manifestations dans sa province. Il a indiqué que les pouvoirs que confère la *Loi sur les mesures d’urgence* pourraient être utilisés à Ottawa, mais qu’ils n’étaient pas nécessaires au Nouveau-Brunswick.

³³ Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 5 et 6; Rapport institutionnel du gouvernement de la Saskatchewan, SAS.IR.00000001, par. 39.

³⁴ Rapport institutionnel du gouvernement de la Saskatchewan, SAS.IR.00000001, par. 40. Résumé de la réunion des premiers ministres par conférence téléphonique du 14 février 2022, SSM.NSC.CAN.00000625, p. 6 et 7.

Le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, Dennis King, a confirmé qu'il souhaitait que les perturbations cessent, mais il a également dit craindre que la situation s'envenime. Il a indiqué que l'Île-du-Prince-Édouard serait là pour faire sa part, mais a exprimé des réserves quant aux prochaines mesures à prendre.

Le premier ministre de la Nouvelle-Écosse, Tim Houston, a qualifié la situation à Ottawa de « complètement dégoûtante » et a reconnu qu'elle devait être résolue. Toutefois, il a indiqué que la Nouvelle-Écosse disposait des ressources dont elle avait besoin, qu'il craignait que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'exacerbe les tensions et qu'il n'était pas certain qu'il était approprié d'adopter une démarche générale dans tout le pays.

Le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Andrew Furey, a appuyé le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. De son point de vue, les manifestations ne concernaient pas les exigences en matière de vaccination, mais étaient plutôt le reflet d'une colère générale à l'égard de l'État à l'échelle nationale. Il a souligné qu'en tant qu'île, Terre-Neuve était vulnérable aux problèmes relatifs aux chaînes d'approvisionnement et qu'il voulait que des mesures fermes et déterminantes soient prises pour protéger sa province.

Le premier ministre Trudeau a conclu la réunion en disant que la consultation l'aiderait à formuler sa décision et qu'il enverrait une lettre à tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux. Il a ajouté que le point de vue qu'il avait entendu des premiers ministres était que si l'on décidait d'aller de l'avant, il fallait faire preuve de prudence.

On a demandé au premier ministre lors de l'audience 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 mentionnent avoir une solution ne nécessitant pas l'utilisation de la Loi et qu'il n'avait pas entendu cela.

15.3 La consultation des peuples autochtones

Un sujet important abordé lors des audiences a été la mesure dans laquelle les peuples autochtones ont été consultés avant que le gouvernement fédéral n’invoque la *Loi sur les mesures d’urgence*. La Loi ne comporte aucune obligation officielle que les peuples autochtones soient consultés, une omission que j’aborde plus loin dans le présent rapport.

L’avocate de l’Union of British Columbia Indian Chiefs a demandé directement au sous-ministre de la Sécurité publique Stewart si des consultations avaient été menées auprès de gouvernements, de représentants ou de membres des Premières Nations ou encore auprès de groupes autochtones pendant les événements du Convoi de la liberté. Il a répondu avec franchise qu’il n’était pas au courant de consultations menées auprès des Premières Nations au sujet de l’application de la loi dans les zones urbaines ou aux points frontaliers. Il a convenu que du point de vue de la sécurité publique, il est important que le gouvernement fédéral et les services de police collaborent avec les Premières Nations lors d’un événement susceptible de troubler l’ordre public. Il a ajouté que Sécurité publique Canada collabore actuellement avec les Premières Nations, à la lumière de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, pour s’assurer que les Premières Nations bénéficient de services de police au même titre que les autres régions du pays.

L’avocate de l’Union of British Columbia Indian Chiefs a posé des questions semblables au ministre Mendicino. Il a répondu avoir tenu des discussions vastes et continues avec des représentants et des dirigeants des Premières Nations et des communautés autochtones dans le cadre de son rôle à titre de ministre de la Sécurité publique. Il a ajouté que lors de la période menant à l’invocation, plusieurs ministres, dont les ministres des Relations Couronne-Autochtones et des Services aux Autochtones, communiquaient régulièrement avec les Premières Nations et les peuples autochtones. Toutefois, il n’a fait mention d’aucune discussion en particulier

que lui-même ou ses collègues ministres auraient eue avec les peuples autochtones au sujet de la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le ministre Lametti a confirmé que le ministre des Relations Couronne-Autochtones avait communiqué de façon informelle avec les dirigeants de trois organisations autochtones nationales pendant cette période.

15.4 Les événements suivant la réunion des premiers ministres et la décision d'invoquer la Loi

Après la réunion des premiers ministres, le premier ministre Trudeau a communiqué avec les leaders de l'opposition pour leur dire que le gouvernement envisageait d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que pour leur demander leur appui.

Ce jour-là, le ministre Dominic LeBlanc s'est également entretenu avec certains homologues provinciaux et territoriaux, dont son homologue du Québec, la ministre Sonia LeBel. La ministre LeBel et le premier ministre Legault craignaient particulièrement que la GRC ne remplace les autorités provinciales ou municipales si l'état d'urgence était déclaré. Le ministre LeBlanc croyait que l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* en 1970 contribuait à ces préoccupations. Au cours de l'appel, le ministre LeBlanc a rassuré la ministre LeBel sur le fait que le gouvernement fédéral ne remplacerait pas les autorités provinciales du Québec. Il a expliqué que la *Loi sur les mesures d'urgence* devait être appliquée à l'échelle nationale parce que les mesures financières que le gouvernement envisageait de prendre devaient s'appliquer à l'ensemble du Canada pour empêcher les institutions financières de certaines provinces de devenir des refuges pour les comptes bancaires finançant le convoi. Il a également souligné que la situation était changeante et instable dans la mesure où, même si le pont Ambassador était dégagé, il était possible que les personnes reviennent ou s'établissent ailleurs.

Le ministre LeBlanc s'est rappelé que la ministre LeBel avait trouvé convaincant l'argument d'éviter que des institutions financières ne deviennent des refuges et a

déclaré qu’il serait utile que le ministre Lametti s’adresse à son homologue du Québec, le ministre Simon Jolin-Barrette. Cet appel a ensuite eu lieu.

Du côté des fonctionnaires, les travaux se sont poursuivis. Les sous-ministres ont tenu une réunion du CSMCO en début d’après-midi, et la CSNR a présenté le résumé de la réunion du Cabinet de la soirée précédente. Le sous-ministre des Affaires intergouvernementales a fait état de la diversité des points de vue exprimés lors de la réunion des premiers ministres et souligné que tous étaient unanimes sur un point, à savoir qu’il fallait maîtriser la situation à Ottawa. Pour l’avenir, la CSNR et le directeur du SCRS ont souligné l’importance de mieux comprendre où et de quelle façon les convois avaient cessé d’être pacifiques.

Au cours de la réunion du CSMCO, la commissaire de la GRC a présenté un compte rendu des manifestations dans l’ensemble du pays. Elle a indiqué que l’application de la loi avait été couronnée de succès à Windsor et que le pont Ambassador était ouvert, mais a demandé [TRADUCTION] « comment maintiendrons-nous la sécurité de l’infrastructure? ». Elle a signalé que le PDE d’Emerson était toujours bloqué, mais qu’un plan opérationnel était en place. Elle a fait état de l’opération policière à Coutts et indiqué que la situation était très instable, que plusieurs personnes avaient été arrêtées et que de nombreuses armes avaient été saisies. En Colombie-Britannique, la route était ouverte, mais la circulation était détournée pour des raisons de sécurité. Elle a signalé qu’il y avait eu des affrontements à Ottawa au cours de la fin de semaine entre des manifestants et des contre-manifestants et que des camions se déplaçaient vers la rue Wellington, conformément à l’entente conclue avec le maire. Elle a indiqué que le plan d’application de la loi avait été approuvé et était en cours de réalisation et qu’il fallait minimiser l’empreinte des manifestations.

Il incombait à la greffière du Conseil privé de conseiller le premier ministre en ce qui concerne l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Le 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 février. Elle résumait les renseignements et les évaluations que le gouvernement avait reçus jusqu'à maintenant et indiquait que les seuils fixés par la loi pour l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* étaient atteints. La note de décision examinait également les différents points de vue exprimés par les premiers ministres lors de la réunion des premiers ministres et indiquait que l'exigence de consultation prévue par l'article 25 de la Loi avait été satisfaite grâce à cette réunion. En fin de compte, la greffière Charette a recommandé que la gouverneure en conseil déclare l'état d'urgence et adopte une démarche proportionnée assortie de mesures temporaires qui compléteraient le pouvoir des provinces de diriger leurs forces policières tout en respectant la *Charte canadienne des droits et libertés* en tout temps.

La note de décision présente d'abord l'aperçu de l'information concernant la décision demandée au premier ministre, appelé « encadré de décision ». Cet encadré résume ainsi les menaces que représentaient les manifestations :

[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 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 poursuit³⁵.

³⁵ Note de service à l'intention du premier ministre, *Invoking the Emergencies Act to End Nation-Wide Protests and Blockades*, SSM.NSC.CAN.00003224, p. 2.

La note de décision indiquait qu’une évaluation plus détaillée de la menace serait fournie au premier ministre sous pli séparé. La greffière Charette a déclaré que l’intention était que le bureau de la CSNR prépare cette évaluation afin de l’inclure dans la note de décision. La CSNR a envoyé un courriel aux cadres supérieurs du SCRS et de la GRC ainsi qu’au BCP le 14 février à 11 h 45 pour demander que l’évaluation soit préparée :

[TRADUCTION]

J’ai besoin d’une évaluation de la menace que représentent ces blocages pour Janice [Charette]. Les personnes impliquées. Les armes. Le mobile. Il est clair que ce n’est pas seulement à propos de la COVID et que la situation constitue une menace pour la démocratie et la primauté du droit. Pourrais-je obtenir une évaluation, s’il vous plaît? David [Vigneault], est-ce vous qui vous en chargerez? C’est très urgent. N’hésitez pas à m’appeler si vous avez des questions³⁶.

L’évaluation écrite visait à recueillir toutes les évaluations verbales de la menace exprimées par les organismes fédéraux concernés lors des réunions du GII. La CSNR a confirmé qu’en fin de compte, l’évaluation plus détaillée de la menace est passée à travers les mailles et n’a jamais été préparée.

L’essence de l’opinion de la greffière quant au respect des critères à remplir pour déclarer l’état d’urgence se trouve 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]

³⁶ Courriel de J. Thomas, 14 février 2022, PB.NSC.CAN.00008485.

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 contestée³⁷.

Au cours du témoignage qu'elles ont fait devant moi, la greffière Charette et la sous-greffière Drouin ont expliqué les raisons qui les ont amenées à conclure que le seuil juridique à atteindre pour déclarer l'état d'urgence avait été atteint. La greffière a souligné que la manifestation à Ottawa était devenue une occupation illégale. Elle a également indiqué que l'opération policière à Coutts et la découverte d'une grande réserve d'armes à feu tôt le matin du 14 février avaient confirmé son opinion selon laquelle des actes graves de violence risquaient d'être posés et qu'il était nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. De plus, bien qu'il n'y ait pas eu de

³⁷ Note de service à l'intention du premier ministre, *Invoking the Emergencies Act to End Nation-Wide Protests and Blockades*, SSM.NSC.CAN.00003224, p. 7 et 8.

mouvement général ni de coordination centrale des manifestations à l’échelle du pays, il existait des éléments probants à l’effet d’une certaine organisation et coordination entre les différentes cellules de manifestants. Dans la mesure où ils ont pu suivre la situation dans les médias sociaux, les représentants du gouvernement ont pu observer certaines communications en ce sens.

Le premier ministre Trudeau a témoigné qu’il n’était pas surpris par le contenu de la note, car cela correspondait à l’information qu’il avait reçue et au consensus auquel était parvenu le GII la veille lors de sa réunion³⁸. Après avoir reçu et examiné la note de décision, il a décidé d’invoquer la Loi³⁹. Par conséquent, la gouverneure en conseil a ordonné la proclamation de l’état d’urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*. La proclamation a été faite le 14 février 2022. Le lendemain, la gouverneure en conseil a pris deux mesures d’urgence que je décris au chapitre 15.

Le premier ministre Trudeau a déclaré qu’après avoir examiné la note de décision, il s’est demandé s’il devait attendre quelques jours pour voir s’il était vraiment nécessaire d’invoquer la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il s’est alors dit : [TRADUCTION] « Et si au moment où j’avais eu l’occasion de faire quelque chose, j’avais attendu et que l’impensable s’était produit dans les jours suivants, alors que tous ces avertissements indiquaient que ça allait peut-être se produire? ». Compte tenu des conseils de l’ensemble du Cabinet et des représentants de la fonction publique ainsi que de son propre point de vue, il était à l’aise d’affirmer que l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence* était la bonne chose à faire. Il croyait que cela permettrait de protéger les Canadiens⁴⁰.

À 16 h 30 (heure de l’Est), le premier ministre Trudeau a tenu une conférence de presse avec la ministre Freeland et les ministres Blair, Mendicino et Lametti, lors de

³⁸ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 67.

³⁹ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 66-69.

⁴⁰ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 68.

laquelle il a annoncé que le gouvernement fédéral invoquait la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Une réunion de tous les membres du Cabinet a eu lieu le 15 février à 10 h, au cours de laquelle le Cabinet a discuté de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ainsi que des mesures adoptées. La CSNR Thomas a fait le point sur la situation et indiqué que l'on estimait alors que la mobilisation augmentait en faveur d'actes de violence en raison de l'invocation de la Loi. La CSNR Thomas a également indiqué au Cabinet que les forces de l'ordre avaient approuvé un plan coordonné et que des efforts étaient déployés pour mettre un terme au financement des manifestations, notamment aux dons provenant de l'étranger.

De plus, le 15 février, le premier ministre Trudeau a envoyé une lettre aux premiers ministres des provinces et territoires dans laquelle il décrivait les raisons pour lesquelles il avait invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence*. Sa lettre réitérait bon nombre des commentaires que le premier ministre avait formulés lors de la réunion des premiers ministres. Elle indiquait également que les points de vue exprimés par les premiers ministres lors de la réunion des premiers ministres avaient été pris en compte et qu'ils orienteraient le compte rendu des consultations que le gouvernement déposerait au Parlement. La lettre indiquait également que d'autres comptes rendus et discussions étaient à venir durant les prochains jours.

Chapitre 15

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



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

1. Introduction

Avec la proclamation de l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le Cabinet fédéral a obtenu le pouvoir de répondre à l'urgence au moyen d'une variété de règlements et de décrets. Le gouvernement a fini par promulguer deux mesures en vertu de la Loi : le *Règlement sur les mesures d'urgences* [sic] et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. Dans ce chapitre, je traite de la teneur de ces mesures. Dans le chapitre suivant, j'en examine l'utilisation.

2. Le *Règlement sur les mesures d'urgences*

2.1 Les interdictions

Le *Règlement sur les mesures d'urgences* (RMU) contenait quatre séries d'interdictions qui, de diverses manières, visaient les types de manifestations se déroulant à Ottawa et aux points d'entrée au Canada. La première disposition, et la plus directe, était l'interdiction pure et simple de participer à trois sortes d'assemblées publiques « dont il est raisonnable de penser qu'elle[s] aurai[en]t pour effet de troubler la paix¹ ».

Le premier type d'assemblées visé par cette interdiction était celui dont il est raisonnable de penser qu'il aurait pour effet de troubler la paix en entravant le

¹ *Règlement sur les mesures d'urgences*, D.O.R.S./2022-21, art. 2(1) (RMU).

fonctionnement d' « infrastructures essentielles² ». Les infrastructures essentielles désignaient un large éventail de lieux et d'installations importants pour la circulation des personnes et des biens. Selon la définition du *RMU*, il s'agissait des aéroports, des gares ferroviaires et des points d'entrée, ainsi que de lieux tels que les bureaux de douane, les entrepôts, les terminus d'autobus et les phares. La définition visait également la production et la transmission d'énergie, les services publics et les hôpitaux ou autres lieux où les vaccins contre la COVID-19 étaient administrés. La définition n'incluait pas la Cité parlementaire. À première vue, cette omission peut sembler étrange, étant donné que la plupart des manifestations étaient concentrées à cet endroit. Cependant, comme je l'expliquerai dans le présent chapitre, la Cité parlementaire faisait l'objet d'un traitement spécial dans d'autres parties du *RMU*.

Le deuxième type d'assemblées visé par la première série d'interdictions énoncée dans le *RMU* était celui dont il était raisonnable de penser qu'il troublerait la paix en entravant gravement la circulation des personnes ou des biens, ou en entravant gravement le commerce³. Alors que la prohibition des assemblées qui entravent le fonctionnement d'une infrastructure essentielle visait le lieu où elles se déroulaient, cette deuxième prohibition portait sur l'effet de la manifestation elle-même. Si une assemblée entravait gravement la circulation des personnes ou des biens, elle était interdite, qu'elle se soit déroulée ou non dans une installation répondant à la définition légale d'« infrastructure essentielle » ou à proximité de celle-ci. Inversement, une manifestation qui entravait le fonctionnement d'une infrastructure essentielle était interdite, qu'elle ait ou non pour effet de perturber la circulation des personnes ou des biens.

Le troisième type d'assemblées interdites était celui dont il était raisonnable de penser qu'il pourrait troubler la paix en favorisant l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens. Les assemblées qui encourageaient

² *RMU*, art. 2(1)b).

³ *RMU*, art. 2(1)a).

les menaces ou le recours à la violence grave étaient interdites, quels qu'aient été leur emplacement ou leur impact réel sur la circulation des personnes ou des biens.

La participation à l'un de ces trois types d'assemblées était interdite par le *RMU*. En outre, ce dernier interdisait expressément aux particuliers de faire participer des enfants à de telles assemblées⁴. Cette disposition a été prévue pour tenir compte du fait que de nombreuses familles participaient aux manifestations à Ottawa et aux points d'entrée. En vertu de cette disposition, les parents qui amenaient leurs enfants mineurs avec eux à une manifestation étaient tenus de les en écarter, que les parents participent ou non à la manifestation.

Ces dispositions semblaient viser non seulement les types de manifestations qui ont eu lieu à Ottawa et à divers points d'entrée des États-Unis, mais aussi d'autres types de manifestations que le gouvernement fédéral craignait de voir se produire si des mesures n'étaient pas prises. Lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, il n'y avait pas eu de manifestations dans les ports maritimes, par exemple. Cependant, il est évident que le gouvernement craignait que les blocages aux infrastructures terrestres ne suscitent des manifestations similaires dans des ports importants. Par exemple, le 12 février 2022, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) signalait qu'un blocage au port d'Halifax pourrait avoir lieu.

La deuxième série de mesures prévues par le *RMU* interdisait aux étrangers d'entrer au Canada pour participer à une assemblée publique interdite par le *RMU* ou pour faciliter une telle assemblée. L'article 3(1) du *RMU* contenait une interdiction générale d'entrée au Canada pour de tels individus. Il y avait plusieurs exceptions à cette interdiction, dont la plupart s'appliquaient à des particuliers ou à des groupes jouissant d'une forme quelconque de droit spécial ou de droit d'entrer au Canada. Il s'agissait notamment des personnes ayant le statut d'« Indien » en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que des personnes demandant l'asile, envers lesquelles le Canada avait des obligations particulières en vertu du droit national et international. Cette

⁴ *RMU*, art. 2(2).

disposition a été introduite parce que le gouvernement fédéral craignait de voir des ressortissants étrangers entrer au Canada pour se joindre à des manifestations et de voir cette situation se poursuivre si elle n'était pas réglée à la frontière.

La troisième interdiction prévue dans le *RMU* était une règle largement formulée interdisant de se déplacer « à destination ou à l'intérieur d'une zone » où se tenait une assemblée publique interdite⁵. Il était également interdit de faire voyager des enfants dans la zone d'une assemblée interdite, ou dans un rayon de 500 mètres autour d'un tel endroit⁶. À première vue, toutefois, cette interdiction ne faisait pas de différence entre les personnes qui participaient à l'assemblée interdite et les résidents d'Ottawa, dont les déplacements quotidiens pouvaient les amener dans des zones où se déroulaient des manifestations interdites. Pour pallier ce problème, le *RMU* prévoyait quatre exemptions⁷. La principale permettait aux personnes de se déplacer en direction d'une zone où se tenait une assemblée interdite ou de la traverser si elles vivaient ou travaillaient dans cette zone, ou si elles s'y déplaçaient « pour des motifs autres que de prendre part à l'assemblée ou la faciliter ». Des exemptions s'appliquaient également aux agents de la paix, aux employés ou agents du Canada ou d'une province agissant dans l'exercice de leurs fonctions, ou à toute autre personne présente avec la permission d'un agent de la paix ou du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ces trois dernières exemptions ont été conçues pour permettre à des personnes telles que les policiers, les agents chargés de l'application des règlements, les agents des services frontaliers et d'autres agents publics d'être présentes lors d'une assemblée interdite afin d'y répondre.

La quatrième et dernière série d'interdictions prévues par le *RMU* visait les personnes qui, sans participer elles-mêmes à des assemblées interdites, soutenaient celles qui y participaient. Ces règles interdisaient aux personnes d'utiliser, de réunir, de rendre disponibles ou de fournir des biens – ou d'inviter une autre personne à le faire – dans

⁵ *RMU*, art. 4(1).

⁶ *RMU*, art. 4(2).

⁷ *RMU*, art. 4(3).

le but de faciliter la participation à une assemblée interdite ou de faire bénéficier toute personne ayant participé à une telle assemblée ou l'ayant facilitée⁸. En termes simples, le *RMU* interdisait à quiconque de fournir toute forme de soutien matériel pour aider ou récompenser des personnes impliquées dans des assemblées interdites. Cela avait pour effet d'interdire les dons d'argent, de nourriture, de carburant ou d'autres biens aux manifestants. Comme nous le verrons plus en détail dans ce chapitre, cette interdiction de fournir un soutien était étroitement intégrée au système de gel des avoirs imposé en vertu du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.

2.2 L'application du Règlement

Le *RMU* contenait des mécanismes d'application. Le premier consistait en un large octroi de pouvoirs aux agents de la paix, comme la police. En cas de non-respect du *RMU*, les agents de la paix étaient habilités à « prendre les mesures nécessaires pour faire observer » le *RMU*, ainsi que toute loi provinciale ou municipale⁹. Outre le *RMU*, la référence aux lois provinciales et aux règlements municipaux permettait aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) de faire appliquer les lois fédérales et provinciales en Ontario. Au lieu de devoir assermenter les membres de la GRC à titre d'agents spéciaux en vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario – procédure qui, en l'absence de cette disposition, aurait été nécessaire pour donner aux agents de la GRC l'autorité dans ce domaine –, le *RMU* autorisait directement tous les agents de la paix, y compris les agents de la GRC, qui intervenaient en cas de manquement au *RMU*, à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter les lois provinciales et les règlements municipaux. Fait important, cette mesure englobait les infractions aux dispositions du *Code de la route*, ainsi que les règlements municipaux relatifs aux moteurs qui tournent au ralenti, à l'obstruction des voies de circulation et à la sécurité incendie.

⁸ *RMU*, art. 5.

⁹ *RMU*, art. 10.

Le *RMU* contenait également des dispositions relatives aux infractions visant à faire respecter ses interdictions. Toute infraction à une disposition du *RMU*, par exemple 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'emprisonnement¹⁰. Les infractions moins graves étaient passibles d'une amende maximale de 500 \$ CA ou de six mois d'emprisonnement¹¹.

Le deuxième type de pouvoir d'application de la loi prévu par le *RMU* concernait une catégorie de lieux appelés « lieux protégés », susceptibles d'être sécurisés par des responsables publics. Le *RMU* désignait cinq catégories de lieux comme étant protégés : 1) les infrastructures essentielles; 2) la Colline parlementaire et la Cité parlementaire adjacente; 3) les résidences officielles; 4) les immeubles du gouvernement et de la défense; 5) les monuments aux morts. En outre, le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile était autorisé à désigner tout autre endroit comme lieu protégé. Le *RMU* prévoyait que les lieux protégés désignés « peuvent être aménagés¹² ». Ce libellé quelque peu vague signifiait, en pratique, que les agents de la paix pouvaient créer des « zones d'exclusion » autour d'un lieu protégé et en interdire l'accès au public. Je reviens sur ce pouvoir dans le prochain chapitre, lorsque j'aborde l'exercice des pouvoirs accordés au gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Pour l'instant, je me contente de noter que l'on pouvait se demander si la police disposait déjà d'un tel pouvoir et, dans l'affirmative, quelle en était la portée.

Enfin, 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 tout véhicule, équipement, structure ou objet faisant partie d'un blocage¹³. Bien que ce pouvoir soit plus large en théorie,

¹⁰ *RMU*, art. 10(2)b).

¹¹ *RMU*, art. 10(2)a).

¹² *RMU*, art. 6.

¹³ *RMU*, art. 7(1).

son objectif pratique était de s'appliquer aux assemblées interdites en vertu du *RMU*. Lorsqu'il utilisait ce pouvoir, le gouvernement était tenu d'offrir une indemnité raisonnable aux conducteurs de dépanneuses¹⁴. Dans le chapitre suivant du présent rapport, j'aborde la question de savoir si ce pouvoir a été utilisé et, dans l'affirmative, selon quelles modalités.

3. Le Décret sur les mesures économiques d'urgence

Alors que le *Règlement sur les mesures d'urgences (RMU)* avait pour but d'interdire directement certains types d'assemblées publiques, le *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)* visait à dissuader les gens de se joindre à ces assemblées et à rendre les choses plus difficiles pour ceux qui y participaient déjà. Élaborées par le ministère des Finances, ces mesures constituaient une riposte aux collectes de fonds en ligne très médiatisées qui avaient permis de recueillir des millions de dollars en faveur des manifestants, ainsi qu'aux collectes de fonds moins publiques impliquant des virements par courriel, des cryptomonnaies et de l'argent liquide. Le *DMEU* avait pour but de tarir ces soutiens financiers et d'imposer des coûts financiers (ou la menace de coûts financiers) aux partisans des manifestations dans l'espoir de les convaincre de renoncer à leurs activités. Le *DMEU* comprenait deux grandes parties : un ensemble de règles exigeant des établissements financiers qu'ils gèlent les avoirs des personnes participant à des assemblées interdites et de leurs sympathisants, et un ensemble de règles exigeant des plateformes de sociofinancement et des fournisseurs de services de paiement – tous deux au cœur des efforts de collecte de fonds des manifestants – qu'ils se conforment à certaines règles d'information financière. J'aborde chacun de ces aspects du *DMEU* dans la présente section.

¹⁴ *RMU*, art. 9(1).

3.1 Le gel des avoirs

Le *DMEU* exigeait de divers établissements financiers qu'ils gèlent les avoirs des personnes impliquées dans des assemblées publiques violant le *RMU*. À cette fin, il décrivait les établissements financiers soumis au *DMEU*, déterminait les profils des personnes dont les avoirs devaient être gelés, énonçait les obligations particulières auxquelles les établissements financiers devaient se conformer et facilitait l'échange d'informations entre les établissements financiers et les forces de l'ordre afin que le régime puisse être mis en œuvre et contrôlé.

Le *DMEU* s'appliquait à divers types d'établissements financiers. Outre les banques et les coopératives de crédit, il visait également des entreprises spécialisées telles que les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et de prêt, les cambistes, les courtiers en valeurs mobilières, les gestionnaires de portefeuille, les bourses de cryptomonnaies et les fournisseurs de services de paiement¹⁵. La liste comportait un large éventail d'instances sous réglementation provinciale. Ce fait est d'autant plus remarquable que, normalement, le gouvernement fédéral a un pouvoir limité d'imposer des règles aux établissements financiers sous réglementation provinciale. En examinant les outils susceptibles d'être utilisés pour répondre aux manifestations avant que la *Loi sur les mesures d'urgence* ne fasse l'objet de discussions, les fonctionnaires du ministère des Finances ont estimé que les limites aux compétences fédérales présentaient un problème majeur. Même si le gouvernement fédéral pouvait exiger des banques – qui sont réglementées au niveau fédéral – qu'elles gèlent les comptes bancaires des manifestants, il ne pouvait pas le faire à l'égard de la plupart des coopératives de crédit, qui relèvent presque toutes de la compétence des provinces. De même, la plupart des secteurs des valeurs mobilières et des assurances étaient hors de portée de ce type de directives du gouvernement fédéral. La *Loi sur les mesures d'urgence*, cependant, était considérée comme un outil unique dont pouvait disposer le gouvernement fédéral pour imposer des obligations directement

¹⁵ *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, D.O.R.S./2022-22, art. 2 et 3 (*DMEU*).

aux établissements financiers provinciaux. Le gouvernement fédéral a donc tiré parti de ce fait dans le cadre du *DMEU*.

En vertu du *DMEU*, les établissements financiers concernés avaient certaines obligations à l'égard des « personnes désignées¹⁶ ». Une personne désignée était simplement toute personne qui, directement ou indirectement, était impliquée dans une activité interdite par le *RMU*. En d'autres termes, les personnes désignées étaient celles qui participaient à une assemblée interdite; qui entraient au Canada pour se joindre à une telle assemblée; ou qui fournissaient de l'argent, des biens ou tout autre soutien aux participants de cette assemblée.

Au cœur du *DMEU* étaient les deux obligations qu'il imposait aux établissements financiers concernés à l'égard des personnes désignées : l'obligation de déterminer et l'obligation de cesser les opérations. La première exigeait des établissements financiers qu'ils déterminent si des biens qui étaient en leur possession ou sous leur contrôle appartenaient à une personne désignée ou étaient contrôlés, directement ou indirectement, par celle-ci¹⁷. Dans ce contexte, les biens englobaient les actifs tels que l'argent et les titres, mais le *DMEU* s'appliquait également aux biens matériels tels que les véhicules. Le *DMEU* ne précisait pas cependant comment les établissements financiers devaient s'acquitter de leur devoir de détermination, mais il est clair qu'il s'agissait d'une obligation permanente. Tant que le *DMEU* était en vigueur, les établissements financiers étaient tenus d'examiner continuellement les informations dont ils disposaient pour déterminer s'ils avaient affaire aux biens d'une personne désignée.

La deuxième obligation imposée aux établissements financiers était de cesser de traiter avec les personnes désignées¹⁸. Autrement dit, les établissements financiers n'étaient pas autorisés à effectuer des opérations sur des biens appartenant à une

¹⁶ *DMEU*, art. 1; *RMU*, art. 2-5.

¹⁷ *DMEU*, art. 3.

¹⁸ *DMEU*, art. 2(1).

personne désignée ou contrôlés par elle, ne pouvaient faciliter aucune transaction liée aux biens d'une personne désignée, ne pouvaient mettre aucun bien à la disposition de quiconque au profit d'une personne désignée et ne pouvaient fournir aucun service financier ou connexe à une personne désignée. En pratique, cela signifiait que les établissements financiers étaient tenus d'isoler totalement les personnes désignées du système financier. Les établissements financiers devaient geler tous les comptes des personnes désignées, y compris les régimes d'épargne-retraite enregistrés (REER), les comptes hypothécaires, les comptes de négociation, les marges de crédit et les cartes de crédit. Les fournisseurs de services de paiement en ligne ne pouvaient faciliter aucun achat ou vente impliquant une personne désignée. Les plateformes d'échange de cryptomonnaies ne pouvaient pas permettre aux personnes désignées d'accéder à toute monnaie détenue par la plateforme ou leur permettre de convertir des cryptomonnaies en argent ordinaire. La seule exception à ces exigences s'appliquait au secteur des assurances, qui était uniquement tenu d'annuler les polices d'assurance liées aux véhicules utilisés dans une assemblée publique interdite¹⁹.

Techniquement, l'obligation de cesser toute activité ne s'appliquait pas uniquement aux personnes participant aux assemblées interdites. La définition de « personne désignée » était suffisamment large pour englober les personnes qui enfreignaient l'une ou l'autre des interdictions du *RMU*, y compris celle de donner des biens à d'autres pour soutenir leurs activités de protestation. Cela signifiait que les personnes qui faisaient des dons à une collecte de fonds à l'appui de manifestants seraient des personnes désignées, et que tous les établissements financiers auraient l'obligation 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 dirigeants ou des principaux partisans des manifestations. Ils ne souhaitaient pas que les interdictions du *RMU* s'appliquent, par exemple, aux personnes qui ont fait des dons de faible valeur à une collecte de fonds

¹⁹ *DMEU*, art. 2(2).

en ligne ou qui ont acheté du café aux manifestants lorsqu'il faisait froid dehors. La GRC a par la suite publié un communiqué indiquant qu'elle n'avait pas transmis les noms des donateurs aux établissements financiers.

Le décalage entre le champ d'application légal du *DMEU* et son champ d'application souhaité témoignait en quelque sorte d'un double objectif. D'une part, l'obligation de cesser les opérations visait à couper les principaux soutiens financiers aux manifestants, comme les millions de dollars qui avaient été recueillis en ligne. D'autre part, le gouvernement fédéral voulait utiliser la menace du gel des avoirs pour convaincre les simples manifestants de quitter Ottawa et les points d'entrée. Il semble que le gouvernement ait donné une portée aussi large au *DMEU* pour amener la majorité des manifestants à s'inquiéter de leurs comptes bancaires, même s'il s'attendait à ce que seuls les principaux acteurs soient visés. J'examine la pertinence de cette portée au chapitre 17.

L'un des aspects les plus controversés du *DMEU* du point de vue des établissements financiers était qu'il leur incombait à eux, et non au gouvernement fédéral, de déterminer qui était une personne désignée. Le *DMEU* n'indiquait pas comment les établissements financiers devaient procéder, et des témoins de l'Association des banquiers canadiens et de l'Association canadienne des coopératives financières ont indiqué à la Commission que plusieurs établissements financiers ne se sentaient pas prêts à s'acquitter de cette responsabilité. Pour leur faciliter la tâche, le *DMEU* autorisait les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à communiquer aux établissements financiers des renseignements qui les aideraient à appliquer correctement le *DMEU*²⁰. Sans cette disposition, diverses lois, comme la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels, auraient limité la capacité des organismes gouvernementaux à partager des renseignements avec les établissements financiers. En vertu de ce pouvoir, la GRC a pris l'initiative de divulguer des listes de personnes qu'elle avait identifiées comme étant impliquées dans des activités qui

²⁰ *DMEU*, art. 6.

violait le *RMU*. Les premières versions de ces listes contenaient les noms des principaux organisateurs de convois qui étaient déjà bien connus en raison des reportages des médias. Les versions ultérieures étaient fondées sur des informations supplémentaires obtenues par la police, notamment grâce à la surveillance des médias sociaux et à la surveillance directe des sites de manifestation. Même s'il leur incombait légalement de déterminer qui était ou n'était pas une personne désignée, en pratique, les établissements financiers se sont largement fiés à ces listes de la GRC.

Le *DMEU* exigeait également que les établissements financiers transmettent des informations aux services de police. Les établissements financiers devaient, par exemple, signaler l'existence de tout bien en leur possession ou sous leur contrôle qui était détenu ou contrôlé par une personne désignée, ainsi que toute transaction ou proposition de transaction impliquant un tel bien²¹. Aux termes du *DMEU*, les établissements financiers étaient tenus d'envoyer leurs rapports soit à la GRC, soit au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Au moment où le *DMEU* a été rédigé, le gouvernement fédéral n'avait pas encore décidé si la collecte de ces rapports relevait de l'application de la loi ou du renseignement. Rédigé dans l'urgence, le *DMEU* a laissé les deux options ouvertes, en attendant une décision finale sur les modalités de sa mise en œuvre. En fin de compte, c'est la GRC qui a recueilli ces renseignements auprès des établissements financiers. Le ministère des Finances a également établi un processus parallèle et facultatif pour obtenir des renseignements sur le nombre et la valeur des comptes gelés par les établissements financiers. Il a reçu de l'Association des banquiers canadiens des rapports contenant le nombre global de comptes gelés par ses membres un jour donné et sans identification des titulaires. Ces divulgations d'informations ne relevaient aucunement des dispositions de partage d'informations prévues par le *DMEU*. Je traite plus en détail de ces rapports aux chapitres 16.

²¹ *DMEU*, art. 5.

3.2 Les rapports de transactions

En plus d'exiger que les établissements financiers fassent des rapports à la GRC sur les avoirs des personnes désignées, le *DMEU* prévoyait un ensemble supplémentaire et plus restreint de règles de déclaration inspirées des lois canadiennes sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme.

La principale législation canadienne en matière de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme est la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (LRPCFAT)* et la réglementation connexe. En vertu de cette loi, 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). Les entités déclarantes comprennent les établissements financiers (comme les banques et les coopératives de crédit), les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières, les entreprises de services monétaires, les comptables et les cabinets d'experts-comptables, les courtiers, les représentants et les promoteurs immobiliers, les casinos et les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses.

Les entités déclarantes sont tenues de soumettre un certain nombre de rapports de nature diverse au CANAFE. Les déclarations de transactions suspectes sont les plus pertinentes pour le travail de la Commission. Elles sont soumises lorsqu'une entité déclarante a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une transaction financière, réelle ou tentée, est liée à la perpétration, réelle ou tentée, d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou d'une infraction de financement des activités terroristes. Une partie importante du mandat du CANAFE consiste à produire et à diffuser du renseignement tactique, c'est-à-dire du renseignement concernant des particuliers et des entités précises, et les opérations financières qui y sont associées. Le secteur du renseignement du CANAFE analyse les rapports qu'il reçoit des entités déclarantes ainsi que d'autres renseignements, comme les renseignements de source ouverte, afin de déterminer si les seuils juridiques suffisants prévus par la *LRPCFAT*

sont atteints pour procéder à une « divulgation » de renseignements tactiques aux organismes d'application de la loi ou à d'autres entités spécifiées. Le CANAFE doit faire de telles divulgations lorsqu'il détermine qu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une déclaration contient des renseignements qui seraient pertinents à une enquête ou à une poursuite pour une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement des activités terroristes.

En février 2022, les plateformes de sociofinancement, comme GoFundMe et GiveSendGo, et les fournisseurs de services de paiement, comme Stripe, n'étaient pas tenus de faire des déclarations en vertu de la *LRPCFAT*. En vertu du *DMEU*, ces types d'entités devaient s'inscrire auprès du CANAFE, mais seulement si elles avaient en leur possession ou sous leur contrôle de l'argent ou des biens appartenant à une personne désignée²². Une fois inscrites, ces entités étaient alors tenues de soumettre des rapports au CANAFE, mais seulement lorsqu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'une transaction était liée à la perpétration – réelle ou tentée – d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou de financement d'activités terroristes, et qu'une personne désignée commettait l'infraction présumée²³. Aux termes du *DMEU*, les fournisseurs de services de paiement et les plateformes de sociofinancement n'étaient pas tenus de déclarer les transactions sans rapport avec des personnes désignées. Ils n'étaient pas non plus tenus de déclarer les transactions impliquant des personnes désignées en l'absence de motifs raisonnables de soupçonner un lien avec le financement du terrorisme ou le recyclage des produits de la criminalité.

Le processus d'inscription auprès du CANAFE est complexe et peut prendre plusieurs semaines. Pour accélérer le processus, le CANAFE a commencé à accepter la « préinscription » des plateformes de sociofinancement et des fournisseurs de services de paiement, permettant ainsi à ces entités de commencer à faire des déclarations, en attendant l'inscription complète. Bien qu'aucune des entités tenues de s'inscrire

²² *DMEU*, art. 4(1).

²³ *DMEU*, art. 4(2).

en vertu du *DMEU* n'ait pu procéder à son inscription complète avant la révocation de celui-ci, elles ont pu produire des déclarations pendant la période où le *DMEU* était en vigueur.

Les dispositions du *DMEU* ont placé, quoique de façon temporaire seulement, les services de sociofinancement et les fournisseurs de services de paiement sous le régime de la *LRPCFAT*. Une fois le *DMEU* révoqué, ils ont cessé d'être des entités déclarantes. Cependant, le gouvernement fédéral a rendu cette situation permanente en avril 2022 aux termes de modifications apportées au *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*²⁴. Bien que la décision du gouvernement de faire des plateformes de sociofinancement et des fournisseurs de services de paiement des entités déclarantes permanentes outre passe mon mandat, je note que le gouvernement a indiqué que l'expérience acquise dans le cadre de l'application du *DMEU* a servi à justifier sa décision. J'examine au chapitre 17 le bien-fondé et l'efficacité de cette mesure.

²⁴ Voir la *Gazette du Canada* Partie II, vol. 156, n° 9, p. 1166.

Chapitre 16

La fin de l'état d'urgence



La fin de l'état d'urgence

1. Introduction

La mi-février était une période cruciale des manifestations du Convoi de la liberté et de l'occupation de la ville d'Ottawa. Entre les 13 et 15 février, 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. Au cours de la même période, le Service de police d'Ottawa (SPO) et la cellule de planification intégrée (la cellule) ont développé un plan opérationnel et un système de commandement intégrés pour mettre fin aux manifestations; une opération menée par la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a permis de mettre fin au blocage du pont Ambassador à Windsor; une opération de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) s'est soldée par plusieurs arrestations à Coutts (Alberta); et le Cabinet a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, conférant ainsi aux forces de l'ordre une série de nouveaux pouvoirs et imposant des obligations supplémentaires à différentes entités du secteur privé.

Ces événements se sont soldés par une opération policière de grande ampleur à Ottawa qui a finalement dispersé les manifestants. Ailleurs, les manifestations ont commencé à s'essouffler, et les nouvelles manifestations que les responsables gouvernementaux craignaient de voir éclater n'ont pas eu lieu ou étaient plus « ordinaires ». À peine plus d'une semaine après la déclaration d'état d'urgence, celui-ci était terminé.

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

À peu près au moment où le gouvernement fédéral invoquait la *Loi sur les mesures d'urgence*, le chef Peter Sloly du SPO démissionnait de son poste. Cette décision a eu un impact important sur le SPO et sur l'opération qu'il a menée pour mettre fin aux manifestations à Ottawa. Cependant, il n'y a pas eu que le changement au leadership du SPO à la mi-février. Peu après la démission du chef Sloly, la composition et la direction de la Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) ont beaucoup changé aussi.

2.1 La démission du chef Sloly

La présidente de la CSPO, Diane Deans, a témoigné que pendant la semaine du 7 février, le chef Sloly lui a dit [TRADUCTION] « vous n'avez qu'à me faire un chèque et je pars¹ ». La présidente Deans ne savait pas s'il parlait sérieusement. La question n'était plus hypothétique plus tard dans la semaine, lorsque la présidente Deans a appris qu'au cours de la réunion suivante du conseil municipal, une motion visant à demander au chef Sloly sa démission serait probablement proposée.

Le 14 février, la présidente Deans a appris que le média *CBC / Radio-Canada* publierait un reportage très critique sur le chef Sloly sous peu. Elle pensait que ce reportage avait été préparé à cause des querelles internes qui secouaient alors le SPO. En prévision de ce reportage, la CSPO a examiné le leadership du chef Sloly et demandé conseil sur ses propres pouvoirs en vertu de la *Loi sur les services policiers (LSP)*. La CSPO croyait ne pas être habilitée à renvoyer le chef de police, mais pouvoir seulement le suspendre de ses fonctions, et encore, uniquement en cas de manquements présumés. Les raisons pour lesquelles la CSPO pensait cela ne sont pas claires, et je ne tire aucune conclusion quant à la justesse de son point de vue.

¹ Témoignage de Diane Deans, transcription, 19 octobre 2022, p. 78.

La présidente Deans a appelé le chef Sloly le soir même afin de parler du reportage qui s'annonçait. Elle lui a demandé s'il envisageait sérieusement de démissionner. Il a répondu qu'il voulait mener à bien l'opération. La présidente Deans l'a encouragé à y réfléchir et à l'informer s'il changeait d'avis. Le chef Sloly a compris que la présidente de la CSPO le poussait à démissionner. Le lendemain matin, à 8 h 30, le chef Sloly a informé la présidente Deans qu'il avait décidé de démissionner. La démission prendrait effet à la fin de la journée.

Le chef Sloly 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. Les commentaires faits par des élus et rapportés par les médias, qui émettaient des doutes quant à la volonté du SPO de mettre fin à la manifestation, contribuaient à ce manque de confiance. Le chef Sloly redoutait de plus en plus que cette érosion de la confiance ait pour effet de ralentir l'envoi de ressources au SPO et il espérait que sa démission règle le problème.

Le chef Sloly était d'avis que la CSPO, et la présidente Deans en particulier, ne lui faisait plus confiance, ce qui a contribué à son impression d'être poussé à démissionner. La présidente Deans a reconnu que la population avait de plus en plus le sentiment que le chef Sloly était en quelque sorte responsable des faiblesses dans la réponse du SPO aux manifestations. Ceci inquiétait la CSPO.

Plus généralement, le chef Sloly estimait que les efforts qu'il déployait pour exécuter la partie de sa mission visant à régler les problèmes de racisme systémique, de misogynie et de manque de confiance de la collectivité – ce pour quoi il avait été nommé à la tête du SPO en 2019 – avaient été sapés tout au long de son mandat par un petit élément du SPO toutefois très influent. La présidente Deans convenait que le chef Sloly, Canadien d'origine jamaïcaine arrivé au SPO après 27 années passées dans le Service de police de Toronto, s'est heurté à des difficultés pour remplir son mandat, notamment à du racisme antinoir, au fait d'être externe au SPO et à un

manque de soutien de la part des associations de police locales, en plus d'avoir du mal à nouer des relations avec des partenaires locaux.

2.2 La recherche d'un nouveau chef

Peu après que le chef Sloly a 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. Selon la présidente Deans, la CSPO préférerait ne pas donner ce rôle au chef adjoint Steve Bell, car cela aurait une incidence négative sur toute tentative de sa part d'obtenir le poste de chef à titre permanent. La CSPO s'inquiétait aussi du fait que les rangs du haut commandement du SPO s'étaient déjà amenuisés et que le nommer chef intérimaire les amenuiserait encore plus. Enfin, la CSPO ne savait pas encore vraiment quel rôle le chef adjoint Bell avait joué, le cas échéant, dans les conflits internes du SPO.

Alors que la loi l'exige, la CSPO ne semblait pas avoir de plan pour garantir que le SPO ait un chef intérimaire quand la démission du chef Sloly prendrait effet à la fin de cette journée. Graham Wight, conseiller en services policiers de la CSPO, a soulevé cette question devant la CSPO pour éviter une non-conformité avec la *LSP*. Pendant que la réunion se poursuivait, M. Wight a signalé ces événements à ses supérieurs au ministère du Solliciteur général de l'Ontario, afin qu'ils soient au courant de la non-conformité éventuelle de la CSPO avec la *LSP*.

En fin de compte, la CSPO a décidé de demander au chef adjoint Bell de devenir chef intérimaire immédiatement, le temps qu'elle embauche un chef intérimaire de l'extérieur. La Commission a ensuite dressé une courte liste de candidats externes potentiels qui ont été contactés afin de savoir s'ils étaient disponibles. La Commission a donné à la présidente Deans le pouvoir délégué de conclure un contrat avec un chef intérimaire.

Lors d'une réunion publique le 15 février à 14 h 30, la CSPO a annoncé le [TRADUCTION] «départ par consentement mutuel» du chef Sloly. Le chef adjoint Bell deviendrait chef intérimaire jusqu'à nouvel ordre et un nouveau chef intérimaire suivrait².

Au cours de la même réunion, la CSPO a été informée de la création d'un commandement intégré du SPO avec la PPO et la GRC. Le chef intérimaire Bell a souligné qu'il y avait à présent un plan pour mettre fin aux manifestations et que le SPO disposait maintenant des effectifs souhaités. Il a indiqué que l'intervention policière se trouvait à un [TRADUCTION] «tournant³».

Le SPO a commencé à communiquer plus ouvertement avec la Ville d'Ottawa après la démission du chef Sloly, et la CSPO a commencé à voir plus de détails au sujet du plan du SPO. Cela dit, je reconnais que tout changement dans la communication à partir du 15 février coïncide aussi avec l'arrivée de ressources supplémentaires à Ottawa et d'un plan terminé pour mettre fin aux manifestations dans les jours suivants. Je constate également que le chef Sloly avait pris des dispositions pour que la CSPO soit mise au courant, le 15 février, du plan du 13 février ainsi que des renseignements de la PPO sur les manifestations à Ottawa. En raison de sa démission, cet exposé n'a pas eu lieu.

2.3 Les pressions sur la CSPO pour garder le chef adjoint Bell comme chef intérimaire

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 et, tandis que la réunion à huis clos de la CSPO se poursuivait, le sous-solliciteur général de l'Ontario a informé le commissaire Thomas Carrique de la PPO que le chef Sloly avait démissionné et qu'un chef intérimaire externe serait embauché.

² Procès-verbal n° 53 de la Commission de services policiers d'Ottawa, 15 février 2022, OPB00001278, p. 2.

³ Procès-verbal n° 53 de la Commission de services policiers d'Ottawa, 15 février 2022, OPB00001278, p. 2 et 3.

Il semble que le commissaire Carrique a communiqué cette information à la commissaire Brenda Lucki de la GRC et, le 16 février à 6 h 30, tous deux ont décidé qu'ils devaient s'assurer que le chef adjoint Steve Bell reste chef intérimaire. La commissaire Lucki a demandé au sous-ministre de Sécurité publique Canada Rob Stewart de discuter de cette question avec le directeur municipal de la Ville d'Ottawa, Steve Kanellakos, et de souligner l'importance de la continuité dans la structure de commandement de la police, ce qu'a fait le sous-ministre Stewart. Le bureau du maire avait déjà des doutes quant à l'embauche d'un chef intérimaire externe, mais la communication du sous-ministre Stewart l'a certainement incité davantage à agir.

Le maire d'Ottawa, Jim Watson, le chef de cabinet du maire, Serge Arpin, et la présidente Deans se sont parlé dans la matinée du 16 février. Cet appel téléphonique a été enregistré par le personnel du cabinet de la présidente Deans à l'insu du maire Watson et de M. Arpin. 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 et déclaré qu'avoir trois chefs de police en l'espace de trois jours déstabiliserait le SPO. Il s'est également déclaré préoccupé par l'absence de processus public dans la décision d'embauche.

La présidente Deans a répondu à ces préoccupations, mais il semble que les deux parties n'aient pas compris la discussion de la même façon. Après la réunion, 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, consentement qu'il n'avait pas donné. Toutefois, 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. Après avoir écouté l'enregistrement de la conversation, je conclus que la discussion sur ce point particulier n'était pas claire et que le maire et la présidente Deans auraient pu comprendre différemment le résultat de l'appel.

Pendant cet appel, le maire Watson a dit à la présidente Deans qu'il n'avait pas encore décidé s'il lui faisait toujours confiance. Le maire Watson a reconnu dans son témoignage que l'embauche d'un chef de police relève de la compétence exclusive de la CSPO, mais il a clairement laissé entendre pendant l'appel téléphonique qu'il garderait sa confiance à la présidente Deans si la CSPO changeait d'avis au sujet de l'embauche du chef de police 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 le matin même, a conclu qu'il n'avait plus confiance en elle.

2.4 Les changements à la CSPO

Le conseil municipal devait se réunir plus tard le 16 février. Avant la réunion du conseil, 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.

Pendant la réunion du conseil qui a suivi, le conseil a adopté une motion visant à remplacer la présidente Deans. La motion visait aussi à retirer de la CSPO la conseillère Carol Anne Meehan. Cette partie de la motion a été rejetée, mais la conseillère Meehan ainsi que les deux autres membres nommés par la Ville ont démissionné de la CSPO en signe de protestation. M. Torigian a ultimement renoncé au poste de chef intérimaire et le chef adjoint Bell est resté chef intérimaire jusqu'à la fin des manifestations.

Quatre des sept membres de la CSPO ont été remplacés en pléines manifestations, quelques jours seulement avant le début de l'opération policière. Il est ironique que les décisions du maire, qui cherchait à assurer la stabilité, aient entraîné encore plus d'instabilité dans la gouvernance de la police. D'après la présidente Deans, le maire Watson a pris la question de l'embauche d'un nouveau chef comme prétexte

pour lui retirer la présidence de la CSPO. Le maire Watson et la présidente Deans reconnaissent tous deux une rivalité politique de longue date. Je n'ai pas à me prononcer sur le motif de la révocation de la présidente Deans. J'observe toutefois que le bureau du maire, le conseil municipal et la CSPO n'ont pas réussi à collaborer efficacement à ce moment critique, ce qui a nui à la capacité de la CSPO d'assurer la surveillance du SPO au cours d'un événement sans précédent.

3. La mise en œuvre de mesures d'urgence fédérales

En même temps qu'elle publiait la proclamation d'état d'urgence, la gouverneure en conseil adoptait deux instruments mettant en œuvre des mesures en vertu de la Loi : le *Règlement sur les mesures d'urgences [sic] (RMU)* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence (DMEU)*. Au chapitre 15, je décris en détail la nature et la portée des mesures contenues dans le *RMU* et le *DMEU*. Dans ce chapitre-ci, je me concentre sur leur utilisation et leur mise en œuvre.

3.1 La création de zones d'exclusion

Le *RMU* a créé deux mécanismes permettant d'exclure les manifestants d'un endroit où une manifestation illégale avait lieu. Premièrement, l'article 4 du *RMU* interdisait à toute personne de se déplacer à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tenait une assemblée illégale. Deuxièmement, l'article 6 prévoyait que certains lieux désignés comme étant protégés, comme les infrastructures essentielles et la Colline du Parlement, pouvaient être sécurisés. L'article 6 du *RMU* permettait aussi au ministre de la Sécurité publique de désigner tout autre endroit comme étant un lieu protégé pouvant être sécurisé.

Le SPO a consulté le cabinet du ministre fédéral de la Sécurité publique Marco Mendicino concernant la désignation en vertu de l'article 6 d'une zone sécurisée à Ottawa. Le ministre Mendicino a finalement conclu, et le SPO était d'accord, qu'il serait préférable que la police s'appuie sur les pouvoirs plus souples conférés par l'article 4 du *RMU*

pour créer une zone d'exclusion, ce qui lui permettrait d'élargir ou de restreindre la zone d'exclusion sans avoir besoin d'une désignation ministérielle.

Je souligne que certains policiers qui ont témoigné devant moi pensaient avoir le pouvoir en vertu de la common law d'établir une zone d'exclusion, même sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je reviens sur cette question au chapitre 17.

3.2 L'interdiction d'entrée faite à des étrangers

Le *RMU* prévoyait que des étrangers pouvaient se voir interdire l'entrée au Canada s'ils avaient l'intention de participer à des assemblées interdites par le Règlement ou de faciliter de telles assemblées. Comme je l'explique au chapitre 14, les agents des services frontaliers ne sont pas habilités à interdire à des étrangers qui respectent tous les critères d'admissibilité d'entrer au Canada parce qu'ils ont l'intention de manifester. Le paragraphe 3(1) du *RMU* conférait donc explicitement le pouvoir d'interdire à des étrangers ayant l'intention de participer à des assemblées interdites d'entrer au Canada, à quelques exceptions près.

Cette disposition n'a été utilisée qu'une fois pendant que la *Loi sur les mesures d'urgence* était en vigueur. Le 19 février, deux étrangers ont été refoulés au point d'entrée de Prescott (Ontario). Comme je le souligne au chapitre 14, la plupart des étrangers qui essayaient d'entrer au Canada pour participer aux manifestations ont été refoulés pour d'autres motifs, comme l'absence de preuve de vaccination.

3.3 Les ordres de fournir des biens et services essentiels

En réponse aux préoccupations relatives à l'obtention d'une capacité de remorquage, le *RMU* prévoyait que toute personne devait rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels demandés par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, le commissaire de la GRC ou une personne agissant en leur nom pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de tout véhicule, équipement, structure ou objet faisant partie d'un blocage.

Le 17 février, la commissaire Lucki de la GRC a délégué son pouvoir au titre de l'article 7 du *RMU* au commissaire Carrique de la PPO. Le commissaire Carrique a envoyé aux entreprises de remorquage concernées de la région d'Ottawa une lettre invoquant expressément le pouvoir conféré par l'article 7 et déclarant que la PPO demandait [TRADUCTION] « à présent aux entreprises de rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels demandés pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de tout véhicule, équipement, structure ou objet composant les blocages à Ottawa ou bloquant des infrastructures essentielles dans la province⁴ ».

Avant la déclaration d'urgence, la cellule de planification intégrée avait demandé à la PPO de trouver des dépanneuses lourdes. Le 13 février, la PPO avait déjà trouvé sept entreprises de remorquage prêtes à fournir 34 dépanneuses au total. Cependant, aucun accord n'a été conclu avec ces entreprises et le commissaire Carrique a témoigné qu'il n'y avait aucune garantie qu'elles donneraient suite et fourniraient leurs services. Cela dit, la PPO avait mis en place des plans de contingence au cas où les entreprises de remorquage ne fournissaient pas leurs services. Le commissaire Carrique a été assuré par son équipe que, avec ou sans la collaboration des entreprises de remorquage, la police serait en mesure d' [TRADUCTION] « accomplir le travail⁵ ».

Le commissaire Carrique a identifié quatre problèmes rencontrés par la PPO lorsqu'elle a cherché à obtenir des dépanneuses sans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Premièrement, les exploitants étaient réticents à aider la police. Deuxièmement, ils exigeaient de la province de l'Ontario une indemnisation pour risques particulièrement élevée et vaste, y compris pour toute mesure de représailles qu'ils pourraient subir de la part des manifestants par la suite, ce que la PPO ne pouvait pas accorder sans l'approbation du ministre des Finances de l'Ontario. Troisièmement, les exploitants insistaient également sur une entente de confidentialité que la PPO ne pouvait pas

⁴ Lettre de Thomas Carrique aux entreprises de remorquage, 17 février 2022, PB.NSC. CAN.00007378, p. 5.

⁵ Témoignage de T. Carrique, transcription, vol. 11, p. 306.

fournir à cause des exigences en matière d'accès à l'information et de divulgation devant un tribunal ou une commission d'enquête. Enfin, il n'y avait pas assez de temps pour conclure un accord avec chaque fournisseur.

Selon le commissaire Carrique, la PPO s'est appuyée sur le *RMU* pour s'assurer que des services de remorquage étaient rapidement disponibles, en rémunérant et en indemnisant les fournisseurs. Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, le commissaire Carrique a affirmé que les exploitants de dépanneuses n'avaient pas été [TRADUCTION] « contraints » d'offrir leurs services. Dans son témoignage, il a précisé qu'il voulait dire que les exploitants n'avaient pas reçu d'ordre de coopérer contre leur volonté. En fait, ils ont accepté de fournir leurs services si la protection de l'article 7 du *RMU* leur était garantie.

Il semble que la PPO considérait que les services de remorquage avaient été obtenus au titre du *RMU*. Le 27 février, la PPO a facturé à la GRC 666 787,94 \$ CA pour le remboursement des services de remorquage. Aux termes du *RMU*, une indemnisation pour les biens et services essentiels n'est possible que si le pouvoir de contrainte a été exercé pour obtenir le bien ou le service pour lequel l'indemnisation est demandée.

3.4 Le pouvoir d'appliquer les lois et règlements provinciaux et municipaux

Le *RMU* prévoyait que tout agent de la paix pouvait prendre les mesures nécessaires pour faire observer les lois et règlements provinciaux et municipaux. Autrement dit, les agents, y compris les membres de la GRC, avaient compétence pour faire respecter ces lois et règlements sans être auparavant assermentés comme agents spéciaux.

Les comptes rendus des témoins différaient pour ce qui était de savoir si les services de police avaient renoncé à assermenter des agents comme agents spéciaux une fois le *RMU* entré en vigueur. Dans son entrevue avec la Commission, le sous-commissaire Michael Duheme de la GRC a indiqué que les agents de la GRC ont continué d'être assermentés, même après l'entrée en vigueur du *RMU*. Cela contraste

avec le témoignage du chef intérimaire Bell du SPO qui a témoigné que l'élimination de l'obligation d'assermentation était l'un des principaux avantages que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* avait présentés pour la police, et le témoignage de la cheffe adjointe intérimaire du SPO Patricia Ferguson, qui a témoigné avoir eu des difficultés avec l'assermentation d'agents de la GRC jusqu'à l'entrée en vigueur du *RMU*. Le surintendant en chef Carson Pardy de la PPO a également déclaré, dans son entrevue, que l'accréditation policière interprovinciale était une difficulté que la *Loi sur les mesures d'urgence* avait permis de surmonter. Bien que cette contradiction ne lui ait jamais été mentionnée directement, je constate que dans son témoignage, le sous-commissaire Duheme de la GRC a reconnu ne pas savoir personnellement comment le processus d'assermentation fonctionnait sur le terrain.

3.5 L'obligation des établissements financiers de cesser les opérations avec les personnes désignées

En vertu du *DMEU*, des entités telles que les établissements financiers avaient l'obligation de cesser les opérations avec les personnes désignées. Comme je l'explique au chapitre 15, une personne désignée s'entendait, au fond, par quiconque participait à une activité interdite en vertu du *RMU*. Les établissements financiers pouvaient faire deux choses pour déterminer si des clients étaient des personnes désignées en vertu du *DMEU* : 1) ils pouvaient faire cette détermination de façon continue en utilisant leurs propres algorithmes et processus, ou 2) ils pouvaient s'en remettre aux renseignements fournis par les organismes d'application de la loi.

Afin de faciliter le second processus, la GRC communiquait des renseignements sur des personnes et des entités censées être des « personnes désignées ». Elle divulguait des renseignements aux établissements financiers dans deux catégories. Dans la première catégorie, la GRC transmettait des renseignements venant du SPO et de la PPO concernant des sujets d'intérêt dans des enquêtes criminelles relatives au convoi. Dans la deuxième catégorie, la GRC communiquait des renseignements sur des personnes associées à des véhicules participant à la manifestation dans

le centre-ville d'Ottawa, ainsi que sur des personnes identifiées au cours de la surveillance des médias sociaux et d'autres activités de renseignement comme participant à la manifestation dans le centre-ville d'Ottawa. Si une personne avait quitté la manifestation ou accepté de partir, les renseignements la concernant n'étaient pas partagés.

La GRC a commencé à divulguer des renseignements aux établissements financiers le 15 février. Au total, la GRC a communiqué à différents établissements et organismes financiers l'identité de 18 personnes et 39 propriétaires ou conducteurs de véhicules. Elle a aussi communiqué les adresses de 170 portefeuilles de Bitcoin qu'elle estimait être visés par le *DMEU*.

À l'audience, il a été question de la latitude qu'avaient les établissements financiers dans l'application des mesures. 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 le courriel adressé aux établissements financiers auquel était joint un rapport de divulgation, la GRC déclarait que [TRADUCTION] « les établissements financiers doivent évaluer les renseignements communiqués conjointement avec les informations financières (c.-à-d. les activités sur le compte, etc.) qui peuvent confirmer qu'une entité a cessé de participer à des activités interdites⁶ ».

Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, Angelina Mason, avocate en chef de l'Association des banquiers canadiens, a indiqué que l'obligation de déterminer des banques consistait principalement à vérifier que l'entité nommée dans une liste de la GRC était en fait la même personne identifiée comme étant cliente de la banque avant de prendre des mesures pour geler le compte. À l'audience, les représentants

⁶ Courriel de Kelley Hughes aux établissements financiers, 17 février 2022, PB.NSC.CAN.00004142. Voir aussi courriel de Francisco Chaves à Michel Arcand et à d'autres destinataires, 18 février 2022, PB.NSC.CAN.00004709; Notes d'une réunion GRC-CAMLO, 16 février 2022, PB.NSC.CAN.00007800.

du ministère des Finances ont reconnu que les établissements financiers s'appuyaient beaucoup sur ces listes.

Comme il a été mentionné, les établissements financiers pouvaient identifier les personnes désignées sans s'appuyer sur des listes externes, en utilisant leurs propres processus et sources d'information internes. Les banques étaient déjà tenues de surveiller les comptes pour repérer des activités suspectes. Il était donc possible, en adaptant ces processus, de repérer les opérations liées aux manifestations à Ottawa dans les procédures de contrôle normales des banques, et les comptes concernés pouvaient être gelés. Cette approche visait à utiliser les processus sophistiqués mis en place par les banques pour repérer des activités telles que des opérations suspectes, des fraudes potentielles et des opérations anormalement importantes – renseignements dont les forces de l'ordre ne disposent pas forcément.

Les établissements financiers avaient également l'obligation, en vertu du *DMEU*, de signaler à la GRC tout bien qu'elles avaient en leur possession, y compris des comptes bancaires, qui appartenait à une personne désignée. En vertu de cette obligation, plusieurs établissements financiers ont communiqué des renseignements sur des titulaires de compte auparavant non identifiés par la GRC. Dans certains cas, la GRC a alors demandé aux établissements financiers des renseignements supplémentaires au sujet d'entités divulguées de manière proactive afin de s'assurer que l'institution financière les avait correctement désignées.

En dehors de cette obligation de signaler, les établissements financiers ont également accepté de fournir au ministère des Finances des données agrégées sur les actifs gelés en application du *DMEU*. Cela s'est fait principalement par l'intermédiaire de l'Association des banquiers canadiens (ABC) et de l'Association canadienne des coopératives financières (ACCF). Le ministère des Finances surveillait le fonctionnement des mesures et ces données l'ont aidé à décider quand y mettre fin.

L'ABC a adopté une formule type fournie par le ministère des Finances pour lui envoyer des rapports quotidiens. Le ministère des Finances recevait aussi des rapports sommaires de la GRC. Le ministère des Finances a estimé, en se fondant sur ces rapports, qu'environ 280 comptes d'une valeur globale avoisinant les 8 millions de dollars canadiens ont été gelés. Au moins 23 de ces comptes ont été gelés par les établissements financiers sur la base de leurs propres déterminations, par opposition aux informations obtenues à partir des listes de la GRC. L'ACCF a suivi un processus plus informel reposant sur des sondages auprès de ses membres. L'ACCF a signalé qu'une dizaine de comptes ont été gelés.

Il est important de souligner que, même si environ 290 comptes ont été gelés, moins de 290 personnes ou entités étaient concernées, car dans certains cas, plusieurs comptes gelés appartenaient à la même personne. En fait, une mise à jour indique que la GRC a fourni aux établissements financiers une liste de 57 personnes ou entités, représentant au total 240 comptes financiers, qui ne participaient plus aux manifestations.

L'obligation de cesser les opérations en vertu du *DMEU* ne se limitait pas aux banques et aux coopératives financières. Elle s'appliquait à un large éventail d'établissements financiers comprenant les sociétés d'assurances en ce qui concerne l'assurance automobile. Cependant, ces dispositions n'ont finalement pas été appliquées, dans la mesure où la GRC n'a pas fourni aux sociétés d'assurances ses listes de personnes désignées. Les représentants des organismes d'application de la loi craignaient qu'il soit difficile pour les manifestants de repartir si leurs polices d'assurance étaient suspendues, car ils n'auraient pas pu conduire leurs véhicules non assurés. La GRC a donc considéré que cela ferait plus de mal que de bien.

Le *DMEU* ne mentionnait pas de processus officiel pour débloquer les comptes, ce qui était une source de préoccupation pour les dirigeants d'établissement financier qui ne savaient pas comment déterminer quand une personne nommée dans un rapport fourni par la GRC n'était plus une personne désignée. Il y a eu une période de

discussions entre les établissements financiers et des représentants du gouvernement, de même qu'au sein du gouvernement, au sujet de l'élaboration d'un processus. 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 montrer qu'ils ne participaient plus à des assemblées interdites. La première option a fait craindre des violences contre le personnel des établissements financiers. Cette crainte paraissait crédible, étant donné le signalement de menaces proférées contre les employés d'établissements financiers par des clients dont les comptes avaient été gelés.

Finalement, toutefois, aucun processus individualisé n'a été élaboré. Le 21 février, la GRC a fait savoir aux établissements financiers qu'elle ne croyait plus que les entités mentionnées auparavant répondaient aux critères d'une personne désignée. Le 22 février, le Groupe d'intervention en cas d'incident (GII) – un comité d'urgence spécial du Cabinet qui est convoqué en cas de crise nationale – a été informé que la GRC avait recommandé aux établissements financiers de débloquer tous les comptes. Le 24 février, l'ABC a informé le ministère des Finances que tous les comptes détenus par ses membres avaient été débloqués, excepté ceux faisant l'objet de procédures judiciaires parallèles.

3.6 Les signalements au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada

Comme je le souligne au chapitre 15, le *DMEU* a créé des obligations de signalement pour les plateformes de sociofinancement et les services de traitement des paiements. Ces entités, si elles étaient en possession de fonds ou de biens ou si elles contrôlaient des fonds et des biens appartenant à une personne désignée, devaient s'inscrire auprès du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

Les mesures du *DMEU* relatives au CANAFE ont peu été utilisées. Le directeur adjoint du renseignement de l'organisme, 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. Pendant que le *DMEU* était en vigueur, le CANAFE a reçu moins de cinq signalements d'opération suspecte de la part d'entités nouvellement assujetties à l'obligation de signaler.

Par ailleurs, le CANAFE a reçu relativement peu de déclarations de renseignements transmis volontairement entre le 26 janvier et le 23 février. M. MacKillop a fait observer que cela tenait peut-être en partie au fait que les forces de l'ordre se concentraient plus sur le travail en première ligne que sur les enquêtes. Au cours de cette période, le CANAFE n'a pas non plus fait plus de divulgations que d'habitude.

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. Les mesures n'ont pas accru le pouvoir du CANAFE ou changé qui pouvait recevoir des divulgations. De plus, la courte durée d'application du *DMEU* signifiait que les nouvelles entités déclarantes disposaient de peu de temps pour détecter les transactions suspectes et les signaler.

4. L'opération du SPO pour mettre fin aux manifestations

4.1 Les discussions en vue d'une prise de contrôle du commandement par la PPO

Le 15 février, la commissaire Lucki de la GRC et le commissaire Carrique de la PPO estimaient que le plan du 13 février, dont je parle au chapitre 9, n'était pas exécuté à cause d'une confusion concernant son approbation et d'informations selon lesquelles le chef Sloly du SPO en retardait la mise en œuvre. La commissaire Lucki n'avait

plus confiance dans le chef Sloly et elle voulait que le plan soit mis à exécution. Le commissaire Carrique faisait encore confiance au chef Sloly, mais il partageait la volonté de passer à l'action de la commissaire Lucki.

Les commissaires Carrique et Lucki ont donc décidé de demander au chef Sloly s'il serait d'accord pour que la PPO prenne le commandement de l'intervention policière. Le SPO resterait le service de police compétent et se concentrerait sur le maintien de l'ordre dans le reste d'Ottawa. Le commissaire Carrique a témoigné que, si le chef Sloly n'acceptait pas, il aurait dit à la solliciteuse générale de l'Ontario à l'époque, Sylvia Jones, d'envisager d'inviter la Commission civile de l'Ontario sur la police à décider si elle devrait demander que la PPO prenne le commandement. La démission du chef Sloly du SPO a mis fin à ces discussions.

Le chef intérimaire Bell du SPO a rapidement appuyé l'intégration entre le SPO, la PPO et la GRC, et il a accepté un commandement unifié où le surintendant intérimaire Robert Bernier du SPO et les commandants opérationnels de la GRC et de la PPO prendraient les décisions ensemble et bénéficieraient de la supervision stratégique d'un commandement stratégique unifié GRC-PPO-SPO. Le degré d'intégration devenait plus élevé que dans le plan du 13 février, qui prévoyait un commandement intégré dont le surintendant intérimaire Bernier du SPO serait le seul commandant opérationnel. Le chef intérimaire Bell du SPO a également confirmé que le plan du 13 février a été pleinement approuvé et dit au surintendant intérimaire Bernier du SPO de prendre les décisions opérationnelles sans lui demander son approbation préalable. À partir du 15 février, la mise en œuvre du plan du 13 février s'est déroulée rapidement et sans problème.

4.2 Les communications avec les manifestants

Le gouvernement a invoqué la *Loi sur les mesures d'urgence* le 14 février 2022, alors que les forces de police à Ottawa tâchaient de régler les derniers détails de leur plan d'intervention afin de le mettre en œuvre. Avant de prendre des mesures coercitives,

le SPO s'est livré à une série d'activités pour faire passer aux manifestants des messages d'intérêt public afin qu'ils sachent qu'ils devaient quitter le secteur et que des mesures d'application de la loi ne tarderaient pas.

Comme je le fais remarquer au chapitre 9, les 15 et 16 février, certains manifestants à Ottawa essayaient encore de quitter des zones résidentielles pour la rue Wellington, conformément à une entente conclue entre la Ville et des organisateurs de la manifestation. Cependant, à ce stade, le SPO ne souhaitait plus faciliter ce déplacement. Le 15 février, des agents du SPO ont commencé à informer les manifestants qu'ils devaient quitter le secteur, sans quoi ils risquaient une arrestation.

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 aux termes du *Code criminel* s'ils n'obtempéraient pas. L'avis décrivait aussi les interdictions contenues dans le *Règlement sur les mesures d'urgences* et le décret pris suite à la proclamation en vertu de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario. Un autre avis, affiché sur le site Web du SPO le même jour et diffusé dans les médias sociaux le 17 février, donnait plus de détails sur les conséquences auxquelles les manifestants s'exposaient s'ils ne cessaient pas leur conduite illégale.

Le 16 février, le chef intérimaire Bell du SPO a affiché sur le site Web du SPO des observations qu'il avait présentées au conseil municipal d'Ottawa. Il y disait clairement que le SPO comptait prendre des mesures coercitives pour déloger les manifestants du centre-ville. 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*. La zone sécurisée allait de l'avenue Bronson au canal Rideau et du Queensway (l'autoroute 417) à la Colline du Parlement.

Je souligne encore une fois que cette zone n'était pas, en fait, désignée comme étant une zone sécurisée en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgences*. La police

comptait plutôt sur la restriction empêchant de se rendre aux assemblées publiques interdites et sur le pouvoir de sécuriser la Cité parlementaire. En outre, comme je l'explique au chapitre 9, le surintendant intérimaire Bernier du SPO avait prévu de créer une zone sécurisée en vertu du pouvoir conféré par la common law avant la déclaration d'urgence. L'étendue de la zone qui aurait été sécurisée en vertu du pouvoir conféré par la common law n'est pas tout à fait claire, mais elle aurait inclus des parties du centre-ville d'Ottawa. La police a réduit la taille de la zone sécurisée alors que le *Règlement sur les mesures d'urgences* était toujours en vigueur. Le 23 février, elle a brièvement maintenu cette zone sécurisée plus restreinte en vertu du pouvoir conféré par la common law, après l'abrogation de la proclamation d'urgence.

Avant et pendant l'opération policière, le SPO a continué de publier sur son site Web et dans les médias sociaux des déclarations informant les manifestants qu'ils devaient partir et qu'ils pourraient être arrêtés s'ils restaient sur le lieu de la manifestation.

Les 16 et 17 février, des membres de l'équipe de liaison policière (ELP) se sont rendus sur les lieux de manifestation au centre-ville pour distribuer des feuillets et informer les manifestants qu'ils devaient 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, que les décrets permettaient encore les assemblées pacifiques et que les manifestants étaient encore autorisés à venir à Ottawa, du moment qu'ils ne venaient pas pour bloquer des infrastructures essentielles ou pour commettre des actes de violence. M^e Wilson faisait également observer que la police sur le terrain semblait se préparer à une opération de maintien de l'ordre. Il terminait la vidéo en appelant les citoyens concernés à venir à Ottawa manifester contre les abus de pouvoir et la violence policière contre des manifestants pacifiques.

Le même jour, les organisateurs du convoi Daniel Bulford, Tamara Lich et Chris Barber ont rencontré des agents de l'ELP du SPO. Les agents de l'ELP ont transmis un

message informant les manifestants qu'ils devaient quitter Ottawa et ils ont expliqué que quiconque continuerait de soutenir les manifestations du Convoi de la liberté avec une aide logistique s'exposait à des accusations au criminel.

Le 17 février, le chef intérimaire Bell du SPO a annoncé au cours d'une conférence de presse la création d'une zone sécurisée et déclaré que le SPO interdirait aux manifestants d'entrer dans le centre-ville. En réponse à ses commentaires, l'avocate du Convoi de la liberté Eva Chipiuk a écrit au chef intérimaire Bell afin de contester le pouvoir du SPO d'interdire l'accès au centre-ville. Dans sa lettre, elle affirmait qu'une telle interdiction était contraire à la *Charte* et non conforme aux décrets d'urgence fédéraux. Me Chipiuk demandait que le SPO cesse toute mesure limitant l'assemblée pacifique dans le centre-ville d'Ottawa et renonce à de telles mesures.

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 peut-être arrêter ceux qui restaient. Cependant, plusieurs manifestants, dont M^{me} Lich, ont déclaré 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 bien 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 déclaré 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 la police empêcherait les manifestants d'entrer ou de demeurer dans la zone sécurisée.

4.3 La préparation à l'intervention

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,

que j'appellerai le plan du 17 février. Il reposait sur le plan du 13 février – que je décris au chapitre 9 – de manière significative à deux égards.

Premièrement, il exposait les objectifs à atteindre pour chacune des quatre phases mentionnées dans le plan du 13 février, c'est-à-dire la stabilisation, les interventions, le maintien et la démobilisation. La phase de stabilisation du plan, qui a été menée avant le 17 février, comprenait le regroupement de plus de ressources à Ottawa et, comme je l'indique plus haut dans ce chapitre, le changement des messages aux manifestants afin d'insister sur le fait que la manifestation était terminée et qu'il était temps pour eux de repartir. Il était prévu à la deuxième phase de déloger les manifestants du centre-ville d'Ottawa. Dans la phase de maintien, qui a commencé le 21 février, il fallait empêcher les manifestants de revenir à Ottawa. Enfin, la phase de démobilisation était celle du retour d'Ottawa à la normale.

Deuxièmement, le plan du 17 février comprenait des sous-plans pour la circulation, le remorquage, les enquêtes, les arrestations, les mesures tactiques et, surtout, un sous-plan de maintien de l'ordre qui exposait les détails de l'évacuation de chacun des secteurs à cibler dans la phase des interventions. Il était question de ces sous-plans dans le plan du 13 février, mais ils étaient encore en préparation. Le sous-plan de maintien de l'ordre ne s'appuie pas sur la *Loi sur les mesures d'urgence* ou sur le *Règlement sur les mesures d'urgences* comme faisant autorité pour une opération de maintien de l'ordre.

Le plan du 17 février était conforme à l'approche générale du plan du 13 février. Le résumé d'entrevue du surintendant intérimaire Bernier du SPO comprend une déclaration selon laquelle le plan du 13 février [TRADUCTION] « ne contenait pas de plan détaillé pour mettre fin à l'occupation d'Ottawa⁷ », mais il a précisé dans son témoignage qu'il établissait bien un cadre pour ramener Ottawa à la normale. Le sous-plan de maintien de l'ordre du plan du 17 février ajoutait des détails sur la manière d'exécuter le volet du plan consacré au maintien de l'ordre.

⁷ Résumé d'entrevue : Robert Bernier, WTS.00000030, p. 18.

Le 17 février, la police a mis en œuvre un plan de durcissement dans lequel les rues autour du périmètre du centre-ville servaient de points de contrôle en préparation à l'intervention de maintien de l'ordre. En fin de soirée, la zone sécurisée était créée et il y avait des policiers à tous les points d'entrée et de sortie de cette zone. Des policiers ont commencé à parler avec les manifestants à 18 h afin de les décourager de participer aux manifestations du centre-ville et ils ont commencé à limiter l'entrée aux postes de contrôle à partir de minuit.

4.4 L'opération de maintien de l'ordre

Le 18 février, la police a lancé des opérations pour déloger de force les manifestants du centre-ville d'Ottawa. L'opération s'est déroulée par étapes organisées géographiquement. 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 quand la police a entrepris de dégager la rue Nicholas et la rue Waller. Les policiers étaient prêts à recourir à la force, au besoin, mais ils ne portaient que des uniformes ordinaires, sans équipement de protection supplémentaire. Ils s'attendaient à ce que la présence policière nombreuse et les menaces d'arrestation incitent la plupart des manifestants à quitter le secteur volontairement. Cela ne s'est pas produit. 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. Des policiers ont été blessés et, par conséquent, les agents de l'unité de maintien de l'ordre (UMO) ont revêtu leur équipement de niveau 2, qui comprend un casque avec visière, une matraque et des gants rembourrés. De plus, la police a commencé à utiliser des chevaux pour dissuader les manifestants d'approcher de la ligne de policiers. La première phase de l'intervention a duré près de quatre heures.

Après avoir dégagé le secteur, la police est passée à la deuxième phase, c'est-à-dire au dégagement de 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 de dégagement toute la nuit. Elle a apporté des barrières pour sécuriser la zone et réduire le nombre de policiers nécessaires pendant la nuit.

Le lendemain matin à 9 h, la police a repris l'opération en avançant en direction ouest, vers la rue Wellington. Forts de l'expérience de la veille, les agents de l'UMO portaient de l'équipement de protection supplémentaire. Les policiers ont poursuivi leur approche méthodique toute la journée. Le 19 février au soir, ils avaient fait partir du centre-ville les manifestants et les camions. Le 20 février, la police a dégagé la zone de rassemblement du chemin Coventry.

Les organisateurs du Convoi de la liberté Chris Barber et Tamara Lich ont été arrêtés séparément le 17 février. Daniel Bulford a été arrêté le 18 février quand il s'est présenté à la police après avoir appris qu'il était visé par un mandat d'arrestation. Il a ensuite été libéré sans que des accusations soient portées contre lui. Patrick King, autre organisateur du convoi, a également été arrêté le 18 février, et James Bauder a été arrêté le 21 février.

Le 19 février, avec plusieurs des principaux meneurs du convoi en état d'arrestation, et devant l'opération de maintien de l'ordre de la police la veille, l'organisateur Tom Marazzo avait déjà commencé à encourager les manifestants à quitter Ottawa plutôt que de s'exposer à d'autres confrontations avec la police.

La police a conclu l'opération de maintien de l'ordre le 21 février. Au total, 2 223 agents n'appartenant pas au SPO ont participé à l'intervention à Ottawa, la plupart venant de la GRC et de la PPO, mais certains aussi étaient envoyés par la Sûreté du Québec (SQ) et des forces de police municipales de l'Ontario et de l'Ouest du Canada.

Entre le 18 et le 20 février, la police a procédé à 273 arrestations et porté 422 accusations à Ottawa. 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*.

Les manifestants à Ottawa ne se sont pas vu offrir un autre lieu pour exercer leur droit de manifester, même si 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. Cela dit, les manifestants n'ont exprimé aucun désir de quitter le centre-ville d'Ottawa pour manifester ailleurs. En restant face à l'opération policière, ils ont montré leur volonté évidente de continuer de manifester au centre-ville et sur la rue Wellington, près de la Cité parlementaire, ainsi que du Bureau du Premier ministre et du Conseil privé.

Certains des manifestants qui ont témoigné ont laissé entendre que la police avait mené l'opération de maintien de l'ordre en faisant usage d'une violence excessive. En réponse à ces témoignages, le surintendant intérimaire Bernier du SPO a déposé un affidavit exposant, en détail, comment le plan de l'UMO avait été exécuté, y compris les mesures prises pour transmettre des messages aux manifestants avant et pendant l'intervention, et les mesures prises par rapport aux personnes arrêtées. L'affidavit contient des renseignements de nature générale et ne parle d'aucun manifestant en particulier⁸.

Selon l'affidavit du surintendant intérimaire Bernier, l'intervention n'a pas fait de blessés graves chez les manifestants ou les passants. L'Unité des enquêtes spéciales, organisme civil indépendant qui enquête sur des allégations de blessures graves causées par la police en Ontario, s'est penchée sur deux incidents. Les enquêtes n'ont pas abouti à des accusations ni entraîné des enquêtes plus approfondies.

⁸ Affidavit de R. Bernier, 20 novembre 2022, AFF.00000020.

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, et je ne formule aucune constatation sur ces sujets. Toute opération de maintien de l'ordre nécessitera de recourir plus ou moins à la force pour déloger des personnes par ailleurs peu disposées à quitter la zone interdite. Cette triste réalité ne fait que confirmer qu'il est important de trouver d'autres moyens d'autoriser des manifestations légales, car toute mesure visant à déloger des manifestants peut entraîner des arrestations et présente un risque de danger.

Tandis que la police dégageait le centre-ville, le personnel de la Ville d'Ottawa l'aidait à nettoyer les rues de la ville (y compris l'enlèvement d'excréments humains) et, pour finir, à retirer les centaines de barrières utilisées pour bloquer des rues. La Ville s'est aussi assurée que tout carburant laissé par les manifestants était récupéré et éliminé de façon sécuritaire. Le personnel de la Ville a procédé à des inspections de sécurité – notamment dans les rues du centre-ville où étaient stationnés des véhicules lourds pendant les manifestations – avant de rétablir les transports en commun dans les secteurs concernés.

La déclaration d'état d'urgence de la Ville a pris fin le 24 février 2022, et la Ville a repris ses activités normales le 2 mars.

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, jour de la révocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le Comité des sous-ministres adjoints sur les opérations de sécurité nationale (SMA Ops SN) et le Comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (CSMCO) ont également continué de se réunir fréquemment pendant toute cette période. J'examine leur mandat et leur composition au chapitre 14.

Aux réunions du GII, Jody Thomas, conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR), partageait une mise à jour quotidienne en matière opérationnelle et au sujet des menaces, et la commissaire Lucki de la GRC faisait le point quotidien en ce qui concernait le maintien de l'ordre. D'autres responsables et des ministres rendaient compte de l'évolution de la situation dans le pays du point de vue de leurs portefeuilles respectifs, ainsi que de la mise en œuvre des mesures d'urgence.

Le Bureau du Conseil privé (BCP) a produit différents documents faisant le suivi des mesures prises par le gouvernement fédéral en réponse aux manifestations. Il y avait ainsi le [TRADUCTION] « Suivi des actions concrètes » qui a été fourni pour la première fois à la réunion du GII du 16 février, puis mis à jour quotidiennement. Ce document s'ajoutait au document de suivi du GII dont je parle au chapitre 14. La dernière version du Suivi des actions concrètes communiquée à la Commission est datée du 15 mars 2022. Hormis le contenu du Suivi des actions concrètes, le BCP ne recueillait pas de données particulières sur l'application des mesures adoptées en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. La majeure partie des données pertinentes était plus probablement en la possession des organismes d'application de la loi que du gouvernement fédéral.

Comme je le souligne au chapitre 14, dans sa première analyse économique du 10 février, le ministère des Finances ne cherchait pas à quantifier les répercussions économiques des blocages. Cette analyse a été achevée le 22 février. Elle arrivait à un résultat semblable à celui publié dans un article de *Bloomberg* sur lequel la vice-première ministre Chrystia Freeland s'est appuyée à la réunion du GII du 13 février et qui estimait que chaque semaine de blocages entraînerait des pertes économiques continues de 0,1 % à 0,2 % du produit intérieur brut (PIB).

L'analyse du 22 février prenait en compte les répercussions des blocages sur la croissance du PIB, c'est-à-dire de l'évolution du PIB entre deux périodes, exprimée en pourcentage, et du niveau du PIB, c'est-à-dire de la circulation des biens et services

produits dans l'économie au cours d'une période donnée. La meilleure estimation du ministère des Finances était que les blocages réduiraient la croissance du PIB de 0,1 % à 0,2 % et le niveau du PIB au premier trimestre de 2022 de 0,03 % à 0,05 %. Autrement dit, le changement au niveau de la croissance signifiait que le changement du PIB entre le quatrième trimestre de 2021 et le premier trimestre de 2022 était réduit de 0,1 à 0,2 point de pourcentage. Ce changement de niveau signifiait que l'économie produisait de 0,03 % à 0,05 % de moins qu'elle aurait produit sans les perturbations.

Dans son témoignage, le sous-ministre des Finances Michael Sabia a souligné que derrière des chiffres comme 0,1 à 0,2 point de pourcentage se cachent des conséquences humaines, comme les répercussions des mises à pied ou des baisses de salaire.

Le ministère des Finances estimait que la valeur des marchandises dont la libre circulation était empêchée s'élevait à 511 millions de dollars canadiens par jour au plus fort des blocages et que l'incidence économique sur le PIB se situait entre 28 et 56 millions de dollars canadiens par jour. Pour s'assurer de la précision de son estimation, le ministère a utilisé trois approches différentes et toutes ont donné des résultats similaires.

Le ministère des Finances n'a pas et ne pouvait pas calculer de façon précise les répercussions économiques plus générales qui auraient pu s'accumuler dans le temps si les manifestations avaient continué (par exemple, si d'autres points d'entrée avaient été bloqués et s'il n'était plus possible de rediriger le trafic commercial). Il était impossible de modéliser ce résultat, car il était par définition inconnu.

D'après l'analyse du 22 février, l'effet sur le niveau du PIB serait probablement renversé en grande partie au deuxième trimestre de 2022, lors d'un rattrapage de la production. Le sous-ministre adjoint à la Politique économique Rhys Mendes a expliqué qu'ils sont parvenus à cette conclusion le 22 février parce qu'à ce moment-là, ils savaient

que les perturbations avaient pris fin et que leurs répercussions étaient donc limitées. Ils pensaient, par conséquent, qu'il était possible de rattraper la production perdue si les personnes et les usines faisaient des heures supplémentaires. Cela dit, il a fait remarquer que les répercussions ne sont [TRADUCTION] « pas gratuites », car il y a des raisons pour lesquelles les travailleurs et les usines ne fonctionnent pas ainsi normalement – il faut du temps notamment pour l'entretien et le repos.

L'analyse du 22 février prévenait aussi que les répercussions économiques pouvaient rapidement s'amplifier si des blocages étaient rétablis ou si de nouveaux blocages voyaient le jour de telle sorte qu'il serait impossible de rediriger le trafic commercial vers d'autres points d'entrée. Elle soulignait que, bien que le pont Ambassador ait été rouvert, le retour au rythme de la production et des échanges commerciaux d'avant les perturbations demanderait probablement du temps. De plus, l'analyse du 22 février faisait observer que [TRADUCTION] « les répercussions risquaient d'être encore plus importantes si les producteurs choisissaient de s'adresser ailleurs pour leurs chaînes d'approvisionnement à plus long terme, de crainte de nouvelles perturbations⁹ ».

6. Le processus de surveillance parlementaire

Comme je l'explique au chapitre 2, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, une proclamation d'urgence est assujettie à la surveillance parlementaire de différentes façons, y compris le fait qu'une déclaration d'urgence doit faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes et au Sénat. Pendant l'état d'urgence, la Chambre des communes a voté pour confirmer la déclaration. Le Sénat ne s'est pas prononcé sur cette question parce que, avant qu'il ait pu le faire, le gouvernement fédéral a abrogé la déclaration.

⁹ Blocages – Développement récents et résumé des perturbations économiques, 22 février 2022, SSM.CAN.00007571, p. 1.

6.1 La motion de ratification à la Chambre des communes

Le 16 février, le ministre de la Sécurité publique a déposé à la Chambre des communes une motion de ratification de la déclaration d'urgence. Comme le prévoit l'article 58 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la motion était accompagnée de l'exposé des motifs pour lesquels le gouvernement faisait la déclaration et d'un rapport sur les consultations avec les provinces et les territoires. Le *RMU* et le *DMEU*, qui étaient entrés en vigueur, étaient également fournis aux parlementaires.

Le 17 février 2022, la Chambre des communes a commencé à débattre de la motion. Afin de faciliter le débat, la Chambre a aussi adopté une motion visant à siéger jusqu'à minuit ce jour-là, puis de 7 h à minuit les jours suivants jusqu'à ce que la motion de ratification fasse l'objet d'un vote le 21 février. Le 18 février, les chefs des partis ont convenu que la Chambre ne siégerait pas, en raison de l'opération policière menée depuis plus tôt ce même jour le long de la rue Wellington.

La Chambre a finalement ratifié la déclaration le 21 février par 185 voix contre 151.

6.2 La motion de ratification au Sénat

La motion de ratification de la déclaration n'a été déposée au Sénat que le 21 février 2022. D'après la preuve, cela tient en partie à des difficultés et à des retards à réunir le Sénat à cause de la présence du convoi au centre-ville d'Ottawa.

Lorsque la motion a été déposée, le Sénat a adopté une motion visant à siéger de 9 h à 21 h du 22 au 25 février, sauf si la motion était mise aux voix plus tôt. Cependant, quand la gouverneure en conseil a abrogé la déclaration d'urgence le 23 février, la motion de ratification de la déclaration d'urgence a été retirée au Sénat et le débat a pris fin.

Aux audiences de la Commission, certaines parties ont laissé entendre que la décision du gouvernement d'abroger la déclaration était mue par une volonté d'éviter un vote au Sénat et un rejet possible de la motion de ratification de la déclaration.

Katie Telford et Brian Clow, hauts fonctionnaires au Cabinet du premier ministre, ont rejeté cette hypothèse et déclaré que le vote du Sénat n'était pas un facteur pour le GII ou pour le premier ministre. De plus, ils ont témoigné qu'ils s'attendaient à ce que le Sénat adopte la motion et que, d'un point de vue politique, il aurait été souhaitable que le vote ait lieu.

Le ministre de la Justice et Procureur général du Canada David Lametti a été interrogé au sujet d'un échange de messages texte daté du 23 février 2022 au cours duquel un collègue lui demandait pourquoi la *Loi sur les mesures d'urgence* ne restait pas en vigueur plus longtemps, étant donné que la levée si rapide de son application n'était pas forcément perçue comme étant positive. Il a répondu ceci : [TRADUCTION] « Nous devons garder une longueur d'avance sur le NPD et les sénateurs disaient qu'ils rejetteraient la motion, car ils étaient d'avis qu'il n'y avait plus de situation d'urgence¹⁰. » Le ministre Lametti a témoigné qu'il faisait référence à l'engagement du gouvernement, envers le NPD et autrement, de ne pas maintenir la déclaration d'urgence [TRADUCTION] « une minute de plus que nécessaire ». Il a réaffirmé que le gouvernement pensait disposer des voix dont il avait besoin pour faire ratifier la déclaration au Sénat¹¹.

7. La décision du gouvernement d'abroger la déclaration d'urgence

Comme je le mentionne plus haut, le GII s'est réuni tous les jours après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour évaluer la situation générale. Vers le

¹⁰ Messages texte entre David Lametti et Greg Fergus, SSM.CAN.00008754.

¹¹ Témoignage de D. Lametti, transcription, 23 novembre 2022, p. 132-134 et 162-164.

19 février, comme l'opération policière progressait dans le centre-ville d'Ottawa, les responsables fédéraux ont eu une conversation réfléchie sur les critères d'abrogation.

Contrairement à l'invocation, la *Loi sur les mesures d'urgence* ne mentionne pas de critères pour l'abrogation d'une déclaration d'état d'urgence. À la demande de la CSNR Thomas, le BCP a préparé, afin de les soumettre au GII, les critères proposés pour déterminer si le moment était venu d'abroger la déclaration d'urgence. Le 21 février, une liste préliminaire de huit critères a été communiquée à de hauts fonctionnaires fédéraux afin de recueillir leurs commentaires. Les critères ont été révisés au vu des différents commentaires reçus, puis ils ont été présentés au GII afin qu'il en discute.

Dans son entrevue avec les avocats de la Commission, le secrétaire adjoint du Cabinet Jeffery Hutchinson, principal auteur des critères, a indiqué que 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 que représentaient les manifestations restantes.

La sous-greffière a souligné qu'une fois le *RMU* en place, certains organismes, dont la GRC, voulaient s'assurer qu'il n'était pas abrogé prématurément. On lit dans des points de discussion préparés à l'intention de la commissaire Lucki de la GRC, pour la réunion du GII du 20 février, qu'il était nécessaire d'un point de vue opérationnel de laisser en place la *Loi sur les mesures d'urgence* pendant encore deux ou trois semaines parce que les forces de l'ordre continuaient d'avoir besoin des pouvoirs qu'elle conférait.

Des échanges de courriels datés du 20 février montrent que 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*. Ils ont reçu de différents ministères et organismes fédéraux, dont la GRC, le ministère des Transports, le ministère des Finances, Services publics et Approvisionnement Canada, et l'Agence des services

frontaliers du Canada, une longue liste de justifications du maintien temporaire des pouvoirs d'urgence.

Néanmoins, le 23 février, la mise à jour de la situation fournie au GII, y compris par la GRC, disait que la situation s'était stabilisée de sorte qu'elle était gérable sans le recours aux pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence*.

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. La greffière a inclus une évaluation révisée des menaces dans laquelle elle concluait que la situation s'était stabilisée et ne constituait plus une situation de crise nationale ou une menace pour la sécurité du Canada et que des mesures spéciales n'étaient plus nécessaires pour la maîtriser. Étant donné l'importance de la note, je reproduis intégralement le contenu des paragraphes pertinents.

[TRADUCTION]

D'après le niveau de menace révisé et les avis de la GRC, la situation actuelle est considérée comme stabilisée et gérable avec la capacité et les pouvoirs existants des forces de l'ordre et du gouvernement. En particulier :

- Les organismes d'application de la loi fédéraux, provinciaux et municipaux ont confirmé que la capacité et les pouvoirs existants suffisent pour contrer des menaces réduites. La police continue de surveiller les déplacements de convois et le trafic des médias sociaux. Les services de police estiment que les pouvoirs existants suffiront pour mettre fin à d'autres tentatives d'enracinement de manifestations illégales. Le pouvoir conféré par la *Loi sur les mesures d'urgence* de contraindre les exploitants de dépanneuses à aider dans l'intervention policière n'est plus jugé nécessaire. Le risque d'ingérence étrangère est faible.

- Les mesures économiques temporaires se sont révélées très efficaces et, tandis que les fonds gelés seront débloqués une fois que la *Loi sur les mesures d'urgence* sera révoquée, les gouvernements et les organismes d'application de la loi continuent de surveiller les opérations en vertu des pouvoirs existants et ils signaleront les activités illégales aux organismes d'application de la loi compétents. Il est important de noter que la ministre des Finances étudie actuellement la possibilité de rendre permanentes certaines des mesures économiques incluses dans le *RMU* temporaire, en raison du risque continu lié à ce type d'activités à l'avenir, et il se peut qu'elle demande votre accord à une proposition par la suite¹².

Le premier ministre était d'accord avec la recommandation de la greffière. La gouverneure en conseil a émis la proclamation abrogeant la déclaration de l'état d'urgence le 23 février 2022.

¹² Note de service au premier ministre – Révoquer la déclaration de l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, SSM.NSC.CAN.00003227, p. 2.



Conclusions

1. Introduction

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 chapitres précédents de ce rapport, 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. Au chapitre 18,

j'expose certaines leçons tirées de ces événements qui, je l'espère, guideront les décideurs.

Dans ce chapitre, 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.

2. Le Convoi de la liberté

2.1 L'évolution et les origines du convoi

Comme je le décris aux chapitres 5 et 6, 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.

2.2 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 à but non lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms Non-Profit Corporation (la société Freedom) 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.

2.3 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.

2.4 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 faire¹ ».

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

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

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.

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 foi² ». Selon Mme 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 nous³ ». 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 la controverse, de nombreux organisateurs considéraient des personnalités comme MM. Bauder, King et Mackenzie, ainsi que leurs partisans, comme faisant partie de leur mouvement.

2.5 La mésinformation et la désinformation

Comme je le décris aux chapitres 5 et 6, 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 mésinformation et à la désinformation qui, pour les raisons que j'expose au chapitre 5, ont clairement joué

² Témoignage de C. Barber, transcription, 1^{er} novembre 2022, p. 23 et 45.

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

un rôle dans les manifestations. Je n'ai aucun doute sur le fait que la mésinformation 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 mésinformation 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 mésinformation 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 mésinformation 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.

2.6 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'Ottawa⁴ ». J'estime que cette description est exacte.

⁴ 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.

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 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'Ottawa⁵ ».

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.

3. 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

⁵ Section des analyses criminelles de la Division K de la GRC, *Coutts Intel Brief*, PB.NSC.CAN.00008508, p. 1.

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

3.1 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 SPO⁶. 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, comme je l'explique au chapitre 9, 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.

⁶ Témoignage de Robert Bernier, transcription, 25 octobre 2022, p. 242.

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 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. Comme je l'explique au chapitre 7, 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.

3.2 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. Au chapitre 9, 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.

3.3 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.

3.4 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. Sloly, 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.

3.5 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.

3.6 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 au chapitre 9, 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.

3.7 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 en détail au chapitre 9, 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.

3.8 Les échecs de communication

En plus des mauvaises communications entre la police et le gouvernement que j'ai décrites plus haut dans ce chapitre, 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 sollicitrice 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 chapitre, 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.

3.9 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.

3.10 L'incertitude juridique

Au début des manifestations, le SPO ne savait pas très bien ce que la loi l'autorisait à faire. Comme je l'explique au chapitre 7, 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.

3.11 Les considérations extérieures exerçant une influence indue 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.

3.12 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.

4. 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 au chapitre 10, 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 démobilité, 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.

5. La supervision et la gouvernance civiles de la police

5.1 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 Sloy à lui fournir des renseignements pertinents. De plus, le ministère 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.

5.2 La résistance aux réunions de la CSPO

Comme je l'explique au chapitre 9, 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.

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

Comme je l'explique au chapitre 8, 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 au chapitre 8, 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 au chapitre 9, 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 caviardé⁷». 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.

5.4 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 confidentialité⁸. La présidente Deans a semblé reconnaître ces préoccupations dans son témoignage⁹.

⁷ Témoignage de Peter Sloly, transcription, 28 octobre 2022, p. 256.

⁸ Résumé d'entrevue de Graham Wight, WTS.00000081.FR, p. 4.

⁹ Témoignage de Diane Deans, transcription, 19 octobre 2022, p. 72.

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.

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 ministre 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 ministre 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.

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

Au chapitre 8, je décris le mandat du ministère du Solliciteur général de l'Ontario en ce qui concerne les commissions des services policiers. Au chapitre 9, j'explique comment le Ministère a interagi 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 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.

5.6 Les influences extérieures sur la CSPO

Je décris au chapitre 16 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. Au chapitre 16, 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.

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

6.1 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 au chapitre 14, plusieurs témoins du gouvernement fédéral ont 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 menace¹⁰.

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 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.

6.2 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 :

¹⁰ 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.

[TRADUCTION]

[L]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 pays¹¹.

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 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.

¹¹ 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.

6.3 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 au chapitre 9, 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 aux chapitres 9 et 14, 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 Parlement¹² ». 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 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

¹² Résumé d'entrevue de Mario Di Tommaso, WTS.00000041.FR, p. 3; Témoignage de M. Di Tommaso, transcription, 10 novembre 2022, p. 170.

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.

7. Le chemin menant à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Comme je l'explique au chapitre 14, 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*¹³) 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 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, David 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.

¹³ Témoignage du premier ministre Justin Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 42 et 43.

Lors de la réunion du 10 février du GII, la CSNR Jody 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 au chapitre 14, 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 du Conseil privé 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*¹⁴ ».

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 au chapitre 14, 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 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

¹⁴ Témoignage de Janice Charette, transcription, 18 novembre 2022, p. 270.

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.

8. Comment évaluer l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence*

8.1 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.

8.2 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 libérales¹⁵.

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.

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

¹⁵ Nomi Claire Lazar, *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press, 2013, ch. 4-6.

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.

8.3 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 au chapitre 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 canadien¹⁶ ». En partie à cause de l'héritage trouble de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouvernement qui a présenté la *Loi*

¹⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 9 (16 novembre 1987), p. 10808 (l'hon. Perrin Beatty).

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 aucun¹⁷. 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 supervision¹⁸.

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 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

¹⁷ Jocelyn Stacey, *Gouvernance des situations d'urgence dans un contexte intergouvernemental*. Ce document est reproduit dans le vol. 5 du présent rapport.

¹⁸ Voir, par exemple, Kim Lane Scheppele, « North American emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States », (2006), vol. 4, n° 2, *International Journal of Constitutional Law*, p. 213.

circonstances, que des décisions [...] soient prises *sans tarder*, les délibérations et les prises de position devant avoir lieu en cours de route et après coup¹⁹.

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'urgence²⁰. 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 insurrection²¹ », également décrites comme « divers types de situations d'urgence touchant l'ordre public, allant des troubles à l'insurrection appréhendée²² ». 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 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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*.

²¹ 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.

²² 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.

fédéral a la responsabilité, à la fois constitutionnelle et sociale, d'intervenir afin de rétablir un climat de sécurité²³.

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 fondamentaux²⁴ ». 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.

8.4 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 :

²³ 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.

²⁴ 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</p>	<p>16 In this Part,</p> <p>...</p> <p>public order emergency means an emergency that arises from threats to</p>
---	---



<p>par des menaces envers la sécurité du Canada d'une 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>the security of Canada and that is so serious as to be a national emergency;</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</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>
--	---

s’y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d’une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

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;

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.

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).

(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

(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,

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).

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.

8.5 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 foi²⁵.

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 probabilité²⁶ ». 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 erreur²⁷.

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

²⁵ *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.

²⁶ *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, p. 447.

²⁷ 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"²⁸ ».

²⁸ *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 révision²⁹. 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.

8.6 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 économiques³⁰.

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

²⁹ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess., vol. 12 (25 avril 1988), p. 14765 et 14766 (Bud Bradley).

³⁰ 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.

9. 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.

9.1 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.

9.2 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 nouveau³¹ ».

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

³¹ 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.

9.3 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 plaignant³² ».

³² *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 heure³³.

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

³³ 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 ensemble³⁴ ». 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.

³⁴ 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 législatif³⁵.

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 :

³⁵ *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'article 2.

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*³⁶.

Le premier ministre a confirmé que cela était conforme ce qu'il comprenait aussi.

³⁶ 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 but³⁷.

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 large³⁸ ». 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 rapidement³⁹ ». 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

³⁷ Témoignage du premier ministre Trudeau, transcription, 25 novembre 2022, p. 50.

³⁸ 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.

³⁹ 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 chose⁴⁰ ».

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.

⁴⁰ 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.

9.4 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 pays⁴¹ ». 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 contré 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.

9.5 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

⁴¹ 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*⁴². 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 province⁴³ ».

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

⁴² *Roberts c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 322.

⁴³ 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.

responsabilité tels que l'économie et le commerce. En matière de compétence, 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 au chapitre 14, 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 [...]»⁴⁴. Beaucoup de choses ont changé depuis lors.

⁴⁴ Canada, Emergency Preparedness Canada, *Bill C-77: An Act to Provide for Safety and Security in Emergencies – Working Paper*, p. 58.

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 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 chapitre, seules les mesures nécessaires pour faire face à l’état d’urgence pouvaient être prises.

9.6 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 au chapitre 14 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 provinciale⁴⁵. 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 opportun⁴⁶.

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

⁴⁵ *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.

⁴⁶ 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 consultent⁴⁷».

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

⁴⁷ 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.

9.7 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 efficaces⁴⁸.

⁴⁸ 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.

10. 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)*.

10.1 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.

10.2 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>b) la désignation et l'aménagement de lieux protégés;</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>
--	--

<p>c) la prise de contrôle ainsi que la restauration et l'entretien de services publics;</p> <p>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;</p> <p>e) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application du présent article, l'imposition, sur déclaration de culpabilité :</p> <p>(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,</p> <p>(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.</p>	<p>(c) the assumption of the control, and the restoration and maintenance, of public utilities and services;</p> <p>(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</p> <p>(e) the imposition</p> <p>(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</p> <p>(ii) on indictment, of a fine not exceeding five thousand dollars or imprisonment not exceeding five years or both that fine and imprisonment,</p> <p>for contravention of any order or regulation made under this section.</p>
--	---

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 particulière⁴⁹. 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.

⁴⁹ 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 au chapitre 3.

10.3 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.

10.4 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. Au chapitre 4, 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.

10.5 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 au chapitre 4, 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 chapitre, 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 chapitre, 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.

10.6 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.

10.7 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.

10.8 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 au chapitre 16, 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.

10.9 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*.

10.10 Le pouvoir d'application de la loi des policiers venus d'autres provinces

Le *RMU* a éliminé la nécessité pour les policiers 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 opérationnelles⁵⁰ ».

10.11 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

⁵⁰ 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.

10.12 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.

10.13 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'avoirs 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 avoirs, 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 avoirs 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.

Comme je l'explique au chapitre 3, 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 chapitre, 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 criminelle⁵¹. 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 au chapitre 2, 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.

⁵¹ *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 aux chapitres 15 et 16, 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 débloquage 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 débloquage 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.

10.14 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 siècle⁵² ».

⁵² Témoignage de Chrystia Freeland, transcription, 24 novembre 2022, p. 15 et 16.

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).

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.

11. 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 minimes, 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.



Recommandations

1. Introduction

L’alinéa a)(iii) du décret portant création de la Commission m’ordonne de « faire des recommandations, par rapport aux questions examinées au cours de l’Enquête publique, sur l’utilisation de cette loi, ou sur toute modernisation nécessaire de celle-ci, ainsi que sur les questions qui restent à approfondir ». La formulation de recommandations constitue l’un des aspects les plus significatifs de toute commission d’enquête, celle-ci comprise. Il convient, cependant, d’être réaliste quant à la portée de mes recommandations. Le mandat qui m’a été confié était vaste, puisqu’il portait sur des questions aussi diverses que la mésinformation et les médias sociaux, les plateformes de financement en ligne, les opérations de maintien de l’ordre complexes et la réforme de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Étant donné le délai serré dont disposait la Commission, je n’ai pas pu recevoir suffisamment de preuve pour formuler des recommandations utiles et éclairées sur tous les sujets relevant de mon mandat.

Je concentre donc mes recommandations sur des éléments principaux de mon mandat et à propos desquels j’ai reçu une information abondante. Dans plusieurs autres domaines, je recommande d’approfondir l’examen de questions particulières, même si je mentionne fréquemment des aspects prioritaires ou préoccupants. Lorsque je recommande un examen plus approfondi, ce n’est pas parce que je considère que la question est moins importante que celles pour lesquelles je recommande une mesure particulière. En fait, dans de nombreux cas, je m’abstiens de formuler une recommandation en raison de l’importance de la question. Afin de servir au mieux l’intérêt public, un examen, une réflexion et une délibération plus approfondis s’imposent en ce qui concerne ces questions avant de pouvoir se prononcer.

Mes recommandations découlent souvent de suggestions de témoins, des mémoires de parties et de l'avis d'experts en politiques qui ont rédigé des documents ou participé à des tables rondes. Bien que, souvent, je ne relie pas explicitement mes recommandations à des intervenants précis, je suis reconnaissant à chacun d'eux de leur concours.

Un dernier point sur la portée de mes recommandations : cette Commission d'enquête résulte d'une loi fédérale et, pour cette raison, plusieurs de mes recommandations s'adressent au gouvernement fédéral. Cependant, bon nombre des questions soulevées dans cette enquête concernaient aussi les intérêts et responsabilités d'acteurs non fédéraux. Le fait que huit provinces et territoires, plusieurs administrations municipales et les représentants de gouvernements autochtones aient tous participé d'une manière ou d'une autre aux travaux de la Commission le montre. Par conséquent, dans la mesure où cela est pertinent par rapport à mon mandat, je formule aussi des recommandations à l'intention de personnes et d'organismes extérieurs au gouvernement fédéral.

2. Le maintien de l'ordre

Mon mandat m'ordonne d'examiner, entre autres choses, les efforts de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence, dans la mesure où ils ont un rapport avec les circonstances de la déclaration et les mesures prises. La réglementation des services policiers relève de la compétence des gouvernements fédéral et provinciaux¹. Les services de police et leurs organismes de surveillance fédéraux, autochtones, provinciaux et municipaux coexistent au Canada. Il entre dans mon mandat de faire des recommandations au sujet des services policiers pour plusieurs raisons. Premièrement, des interventions policières, qu'elles soient municipales, provinciales ou fédérales, ont affecté la décision du gouvernement fédéral d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* en février 2022, et il pourrait en

¹ Sauf indication contraire, mes références aux provinces incluent les territoires.

aller de même à l'avenir. Les pratiques exemplaires dans les interventions policières peuvent réduire la probabilité de nouvelles proclamations d'état d'urgence.

Deuxièmement, des manifestations telles que celles du Convoi de la liberté ont une dimension nationale et obligent tous les gouvernements à travailler de concert afin d'assurer la sécurité publique, tout en respectant les droits constitutionnels. Le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer pour ce qui est de coordonner, sinon de diriger, la façon dont les gouvernements, les services de police et les organismes de surveillance travaillent ensemble.

Mes recommandations concernant les services policiers sont exposées ci-bas. Je fais une observation en ce qui a trait aux termes employés. Dans les milieux policiers, le Convoi de la liberté était décrit de différentes façons, soit comme un incident, un incident majeur, un événement majeur ou un événement critique. La nomenclature n'est pas uniforme partout au pays (même si, vraisemblablement, elle devrait l'être). Cela montre aussi que dans certains endroits, des critères ont été établis afin de différencier l'organisation et la mise en œuvre des interventions policières pour des sous-catégories d'événements majeurs. Sauf si le contexte ne s'y prête pas, j'utilise le terme « événement majeur » pour désigner des manifestations d'une ampleur qui soulève des problèmes du même type que ceux mentionnés pendant cette enquête.

2.1 Le renseignement

Les témoignages ont révélé plusieurs problèmes concernant la façon dont l'information est recueillie, analysée et partagée par les corps policiers, les agences du renseignement et les gouvernements. S'agissant du Convoi de la liberté, les services de police et de renseignement fonctionnaient dans une certaine mesure de manière cloisonnée et il leur est arrivé de fournir aux décideurs des renseignements ou des analyses contradictoires. Parfois, les dossiers étaient mal tenus, notamment au Service de police d'Ottawa (SPO), quant à la date de distribution de l'information et aux destinataires de celle-ci.

Malgré les dimensions nationales de la manifestation, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a été la première à réagir au Convoi de la liberté en matière de renseignement, ce qui soulève des questions systémiques supplémentaires. Le gouvernement fédéral a également cherché à se renseigner par l'intermédiaire de plusieurs organismes de renseignement et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), mais ces renseignements manquaient ou contredisaient parfois d'autres renseignements fournis aux services de police, et l'information était lacunaire pour ce qui est des données venant des médias sociaux et de source ouverte.

L'ancien chef du SPO, Peter Sloly, a recommandé de moderniser le cadre de la sécurité nationale et de la police en ce qui concerne l'évaluation du renseignement et de faire participer tous les échelons de services policiers à l'évaluation du renseignement dans le cas des événements majeurs présentant des risques pour la sécurité nationale. Il a proposé d'intégrer dans le processus d'évaluation des éléments novateurs, dont plusieurs innovations nommées, le tout en appliquant les principes d'équité, de diversité et d'inclusion.

Le sous-solliciteur général de l'Ontario, Mario Di Tommaso, a souligné la nécessité d'une plus grande coordination entre les gouvernements, les services de police et les organismes de renseignement, surtout pour ce qui est de l'échange de renseignements.

Nathalie Vinette, dirigeante divisionnaire des renseignements à la GRC, a recommandé de créer un plan préexistant pour réunir les différents membres de la communauté du renseignement pendant un événement majeur.

Lisa Ducharme, directrice générale par intérim, Police fédérale, Renseignement national, estimait que le Convoi de la liberté avait mis en lumière le défi de la coordination dans la production et la diffusion de renseignements à l'échelle fédérale. Elle a parlé d'une surcharge d'information, de nombreux services créant leurs propres produits de renseignement à partir du même corpus d'information. M^{me} Ducharme

a dit que cela compliquait la gestion des flux d'information. Elle a proposé qu'un organe central coordonne la circulation de l'information et regroupe les produits de renseignement existants avant d'informer les hautes instances gouvernementales.

L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) a formulé une mise en garde à propos de la collecte de renseignements, notamment dans le contexte du renseignement de « source ouverte » :

[TRADUCTION]

La surveillance systématique des communications de citoyens au Canada change fondamentalement la nature de la relation des citoyens à l'État dans une démocratie. Nous partons généralement du principe que nous sommes présumés innocents et que nous pouvons participer à la société (ce qui, de plus en plus, est non seulement possible en ligne, mais souvent nécessaire) sans faire l'objet d'une surveillance omniprésente de l'État. Le genre de surveillance de masse que proposent certains témoins change considérablement les choses et peut intimider des personnes et les dissuader de communiquer avec d'autres dans des espaces en ligne.

De l'avis aussi de l'ACLC, toute recommandation dans ce domaine devrait être modeste et devrait encourager un examen plus approfondi et souligner les dimensions relatives aux droits de la personne de ces activités. J'ai suivi cet avis dans la recommandation suivante.

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.

2.2 La sollicitation de ressources policières

Il existe des différences importantes dans la façon dont les services de police municipaux font des demandes de ressources policières supplémentaires relativement à des événements majeurs, et pour ce qui est de savoir qui fait ces demandes et à qui elles sont adressées. En Ontario, plusieurs demandes de ressources présentées par différentes personnes et adressées à différents ordres de gouvernement ont prêté à confusion et se sont révélées contreproductives. Les témoignages étaient contradictoires quant à la mesure dans laquelle les services de police municipaux doivent d'abord demander des ressources provinciales avant de demander des ressources de la GRC. En Ontario, la *Loi sur les services policiers* et la loi qui la remplace ne précisent pas adéquatement comment les demandes doivent être présentées. Que les choses soient claires, dans la majorité des cas, les processus informels qui existent actuellement fonctionnent bien. Le défi se pose lorsqu'il faut faire face aux scénarios exceptionnels où l'aide nécessaire est aussi importante ou complexe que dans le cas des manifestations du Convoi de la liberté.

Pendant l'enquête, beaucoup se sont déclarés favorables à plus de clarté relativement aux demandes de ressources policières supplémentaires. Selon le commissaire Thomas Carrique de la PPO, officialiser le rôle prépondérant « informel » de la PPO pourrait garantir une plus grande collaboration entre tous les services de police en Ontario. Cela pourrait aussi signifier des comptes rendus réguliers de tous les services de police à la PPO sur le nombre d'agents en service ou disponibles, afin de mieux permettre de réagir rapidement face à des événements semblables. La Fédération de la police nationale a recommandé de définir un processus juridique clair pour les

demandes d'aide que les services de police municipaux souhaitent adresser à la GRC.

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.**

Au point f, plutôt que de donner un avis sur une solution, je mentionne une question à examiner par la suite. Elle soulève une question systémique importante sur l'interaction entre les gouvernements et la PPO. Pendant les manifestations à Ottawa et à Windsor, en Ontario, on s'est interrogé sur la priorité à donner à chaque situation. Des témoins ont expliqué que les ressources ont été affectées en fonction de la préparation relative de la police des deux villes à recourir à des mesures d'application de la loi. Cependant, il m'a paru évident que d'autres considérations avaient peut-être aussi influé sur l'affectation des ressources, comme l'incidence économique relative des manifestations. Le sous-solliciteur général Di Tommaso a indiqué que (du moins en Ontario) la responsabilité de cet établissement des priorités incombait exclusivement au commissaire de la PPO parce qu'il estimait qu'il s'agissait d'une prise de décision opérationnelle. Je pense que cette question est plus nuancée. Dans la mesure où les ressources policières peuvent être affectées en fonction, par exemple, des besoins en matière de maintien de l'ordre (p. ex. pour assurer des services policiers convenables et efficaces dans toute la province, ou en fonction de la préparation relative à des mesures d'application de la loi), l'affectation peut fort bien constituer une décision opérationnelle qui doit être prise exclusivement par la police. Toutefois, lorsque des considérations économiques peuvent intervenir dans l'affectation de ressources, je m'attendrais à des instructions ou à des directives du gouvernement relativement à l'établissement des priorités. Cela est conforme, par

exemple, à la façon dont les commissions des services policiers fixent les priorités de leurs services de police.

2.3 La surveillance et la gouvernance civiles de la police

La Commission de services policiers d'Ottawa (CSPO) ne disposait pas de suffisamment d'information pour exercer ses responsabilités en matière de surveillance et de gouvernance relativement au Convoi de la liberté. De plus, le chef Sloly du SPO et la CPSO se méprenaient, de différentes façons, sur l'éventail des activités auxquelles une commission peut et devrait se livrer. Cela tenait, en partie, à une interprétation trop large de l'interdiction d'ingérence par une commission des services policiers dans les opérations quotidiennes de la police. En Ontario, les commissions des services policiers et les chefs de police ont été informés des constatations et des recommandations de l'*Independent Civilian Review into Matters Relating to the G20 Summit* (le rapport Morden). En outre, dans *Missing and Missed – Report of the Independent Civilian Review into Missing Person Investigations* (le rapport Epstein), ces constatations et recommandations ont été adoptées et étoffées. Ces deux rapports décrivent des pratiques exemplaires en ce qui concerne les relations entre les commissions des services policiers et les dirigeants de la police.

Il est grand temps que toutes les commissions des services policiers et les chefs de police soient tenus de suivre ces pratiques exemplaires par une réforme législative et des politiques et procédures détaillées. Cependant, cela n'apporte pas une réponse complète. La CSPO avait en place, à ce moment-là, une politique qui tenait compte d'éléments du rapport Morden. Néanmoins, les mesures qu'elle a prises relativement au Convoi de la liberté n'étaient pas conformes à cette politique ou à ces pratiques exemplaires. La CSPO ne savait pas non plus comment appliquer en pratique les principes énoncés dans le rapport Morden. Il est donc impératif que les commissions des services policiers et les chefs de police suivent une formation sur ces principes et pratiques exemplaires.

Je constate qu'en Ontario, la loi qui remplace la *Loi sur les services policiers*, la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario*, qui n'était pas encore entrée en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport, prévoit une formation obligatoire pour les commissions des services policiers. Elle traite aussi de la diversité au sein des commissions et des compétences culturelles relatives aux communautés marginalisées et vulnérables. La diversité et les compétences culturelles sont également importantes pour une surveillance et une gouvernance efficaces.

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 critique² »;
- 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,

² Il n'est pas nécessaire de divulguer à une commission des services policiers toutes les opérations, aussi minimes soient-elles, pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance et de gouvernance. Le rapport Morden fait référence au seuil ou aux « points critiques » pour la divulgation et donne des indications sur ce qui constitue un « point critique ». Le rapport Epstein donne d'autres indications importantes sur les circonstances dans lesquelles « un point critique » est atteint.

- 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.

À mon avis, le travail dans ce domaine devrait être éclairé par les perspectives offertes par les experts qui ont participé à la table ronde de la Commission sur les politiques consacrée aux relations entre services de police et gouvernements.

Kate Puddister, professeure agrégée à l'Université de Guelph, a expliqué l'intérêt qu'il y a à établir, par des politiques publiques, les responsabilités du gouvernement et des services de police afin de créer des mécanismes de reddition de compte, de définir des procédures de communication et de prévoir l'échange d'information et des orientations. Des règles claires peuvent définir la hiérarchie des responsabilités et de la surveillance qui peut non seulement guider les relations entre police et gouvernements à l'avenir, mais aussi renforcer la confiance du public. La professeure Puddister nous a invités à réfléchir à la distinction entre reddition de compte et obligation de s'expliquer, d'une part, et contrôle, d'autre part. L'indépendance de la police ne devrait pas être interprétée au sens large comme concernant toutes les questions opérationnelles. Des définitions codifiées de l'indépendance de la police peuvent réduire le risque que des intérêts politiques ou partisans entrent en jeu.

Le chef du Service de police de Toronto, James Ramer, a souligné que les commissions ne peuvent pas assurer une surveillance et une gouvernance solides si elles sont insuffisamment financées.

Ryan Teschner, directeur général de la Commission des services policiers de Toronto, a décrit un modèle solide de surveillance par une commission. Il a fait observer que, si les principales décisions en matière d'application de la loi ne devraient pas être prises par des élus, il ne devrait pas y avoir une bulle d'immunité qui empêche la gouvernance ou la surveillance des plans, des actions ou inactions de la police,

ou qui entrave la circulation de l'information essentielle pour la gouvernance et la surveillance. Il faut concilier indépendance et reddition de compte de manière à éviter les ingérences politiques et la déresponsabilisation politique. Sa description de ce que devrait être l'interaction entre les commissions et la police en ce qui concerne les questions opérationnelles mérite d'être répétée :

[TRADUCTION]

Quand un événement particulier est prévu ou s'est déroulé, il incombe à la commission d'établir, en consultation avec le chef de police, quelles sont les priorités en matière de maintien de l'ordre par rapport à cet événement. Quels sont les objectifs que le service de police devrait chercher à atteindre? Et quelle infrastructure stratégique sera mise en place pour remplir ces fonctions?

Une fois que la commission a défini ces priorités, objectifs et politiques, le service de police fait son travail. Il élabore les plans opérationnels pour s'acquitter de cette mission et atteindre les objectifs visés.

Je dirais, cependant, que le rôle de la commission ne s'arrête pas là. La commission devrait continuer de s'intéresser à l'opération. Elle devrait examiner ce que le chef a mis en place, pas pour les éléments techniques, au sujet desquels elle ne possède vraiment pas les compétences, mais pour confirmer que les plans sont conformes aux priorités, aux objectifs et aux politiques et, surtout, que la commission est convaincue que des services policiers convenables et efficaces seront offerts dans la municipalité ou l'endroit dont elle, c'est-à-dire la commission, est légalement responsable.

Et, bien entendu, la commission devrait poser des questions sur le plan. Est-ce qu'autre chose a été pris en compte? Pourquoi pensez-vous que

ce plan marchera? Si le plan A ne marche pas, quel est votre plan B?
Ce sont toutes des vérifications que les commissions devraient faire³.

Le professeur Malcolm Thorburn de la faculté de droit de l'Université de Toronto a fait des distinctions importantes entre l'indépendance de la police dans le contexte des enquêtes criminelles et dans le contexte de grandes manifestations. Dans ce dernier cas, des questions d'ordre public donnent au gouvernement un certain rôle dans le processus décisionnel, bien que ce soit un rôle ouvert, transparent et soumis à un examen public⁴.

Le professeur Michael Kempa du département de criminologie de l'Université d'Ottawa était d'accord et, comme le professeur Thorburn, il a souligné que toute directive établissant des priorités pour la police pendant des événements majeurs devrait être par écrit et visible par tous⁵.

2.4 Les conseillers en services policiers du solliciteur général de l'Ontario

Au chapitre 8, j'examine les responsabilités du ministère du Solliciteur général en matière de surveillance. Dans d'autres chapitres, j'examine plusieurs questions relatives à l'interaction entre le ministère et la CSPO. À mon avis, le rôle des conseillers en services policiers du ministère par rapport aux commissions qu'ils conseillent et par rapport au ministère doit encore être clarifié.

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.

³ Témoignage de Ryan Teschner, transcription, 1^{er} décembre 2022, p. 34 et 35.

⁴ Témoignage de Malcolm Thorburn, transcription, 1^{er} décembre 2022, p. 18-21.

⁵ Témoignage de Michael Kempa, transcription, 1^{er} décembre 2022, p. 26-28.

2.5 Faire en sorte qu'il y ait un commandement et un contrôle intégrés ou unifiés pour les événements majeurs, s'il y a lieu

Les témoignages ont révélé des problèmes systémiques relatifs au commandement et au contrôle lors d'événements majeurs. À Ottawa, tout le monde était d'accord que le SPO avait besoin de ressources d'autres services pour faire face au Convoi de la liberté. Cependant, on ne s'entendait pas sur le type d'aide nécessaire, sur ce à quoi devrait ressembler la structure de commandement et de contrôle, sur le fait qu'un service de police municipal pouvait ou devrait, ou pas, être tenu d'accepter une structure de commandement et de contrôle intégrée ou unifiée, et sur la façon dont ces décisions devraient être prises en temps opportun.

Il n'entre pas dans mon mandat d'examiner les lois sur les services policiers de tout le Canada qui traitent possiblement, directement ou indirectement, de situations où la police locale n'est peut-être pas en mesure de fournir des services policiers convenables et efficaces dans sa propre localité sans aide extérieure. Cependant, je connais les lois ontariennes, actuelles et en préparation, parce que les événements survenus en Ontario occupaient une place importante dans les travaux de cette Commission. Il me semble que les lois ontariennes et les règlements connexes ainsi que le Policing Standards Manual ne traitent pas suffisamment de ce sujet. J'espère que mes recommandations aideront le gouvernement de l'Ontario dans la rédaction des règlements pris en vertu de la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario* en instance.

La *Loi sur les services policiers* actuelle de l'Ontario traite de plusieurs situations où les commissions des services policiers peuvent s'entendre entre elles, ou avec la PPO, pour qu'une autre commission ou que la PPO fournisse des services de police. Dans plusieurs scénarios aussi, des mesures peuvent être prises pour remédier aux services policiers non convenables fournis dans un endroit. Ainsi, la Commission civile de l'Ontario sur la police (CCOP), le chef d'un service de police et le procureur de la Couronne local peuvent demander au commissaire de la PPO d'apporter

une aide dans différentes situations. La Loi prévoit également les situations où les commissions des services policiers s'entendent entre elles pour qu'une commission fournisse des services à une ou plusieurs autres commissions, ou avec la PPO pour qu'elle fournisse des services à une municipalité. En outre, l'article 55 permet au solliciteur général d'autoriser la GRC à fournir des services policiers dans certaines situations d'urgence.

Il y a une distinction importante à faire entre deux scénarios très différents. Dans le premier, le service de police compétent planifie et intervient comme il se doit par rapport à un événement majeur, mais il reconnaît avoir besoin de l'aide d'autres corps policiers. C'était le cas à Windsor. Le Service de police de Windsor (SPW) a agi de façon appropriée de bout en bout, et le passage au commandement et au contrôle unifiés s'est fait dans une large mesure sans heurt.

Dans le deuxième scénario, tout comme à Ottawa, il est allégué que le service de police municipal ou son chef de police ne reconnaissent pas, en temps utile, la nécessité d'un commandement intégré, et la planification et la réaction initiales par rapport à un événement majeur sont considérées comme insuffisantes. Dans ce scénario, le chef de police peut retarder une décision, être peu enclin à demander l'aide de la PPO ou sa demande de simple « aide » est loin de correspondre aux besoins. Il se peut que la CCOP ne puisse pas faire les constatations nécessaires avant de demander l'aide de la PPO, notamment en cas de véritable urgence. Il se peut qu'en fonction de l'information qui lui a été communiquée, la commission des services policiers soit bien placée ou pas pour faire cette demande. Le pouvoir du procureur de la Couronne de demander une aide est archaïque et il est peu probable qu'il soit utilisé en pratique. Les problèmes sont aggravés par les vagues références dans les lois ontariennes au fait que la PPO apporte une « aide », ce qui pourrait recouvrir une série de mesures.

Toute approche de l'aide policière doit reconnaître la précieuse présomption selon laquelle – en l'absence de circonstances urgentes – les services policiers sont assurés par le service de police compétent, et le principe tout aussi précieux selon lequel les

décisions opérationnelles en matière de police doivent ultimement être prises par la police, pas par des politiciens ou de tierces parties.

Pendant l'enquête, beaucoup ont déclaré souhaiter que ces questions soient réglées. Le surintendant en chef Carson Pardy de la PPO a souligné qu'il est important d'intégrer ou d'unifier le commandement et les opérations dès qu'un événement dépasse les capacités d'un seul service. Il pourrait être utile, selon lui, d'inscrire dans la loi une obligation d'intégrer ou d'unifier dès lors qu'un service est dépassé.

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/territoriale⁶.

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.

2.6 La gestion des événements majeurs

En vertu de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, la province de l'Ontario a pris des règlements sur le caractère convenable et l'efficacité des services policiers (Règl. de l'Ont. 3/99) et sur la gestion des cas graves (Règl. de l'Ont. 354/04) pour certaines catégories d'enquêtes.

Par exemple, le paragraphe 11(4) du Règlement de l'Ontario 3/99 exige des chefs de police qu'ils établissent des procédures pour obtenir de l'aide dans des enquêtes criminelles lorsqu'ils ne disposent pas eux-mêmes d'agents ayant les connaissances, les compétences et les aptitudes nécessaires. D'autres dispositions concernent l'obtention d'une aide spécialisée, les services d'intervention dans les situations d'urgence et l'élaboration d'un plan d'urgence.

Le Règlement de l'Ontario 354/04 comprend le Manuel ontarien de gestion des cas graves (GCG) qui crée des normes pour les enquêtes sur les cas graves et leur gestion. La GCG normalise la façon dont les enquêtes interjuridictionnelles doivent être menées. Le système GCG facilite l'échange de renseignements et la coordination entre tous les organismes d'application de la loi intervenant dans des enquêtes

⁶ Pendant les tables rondes sur les politiques, j'ai été informé de l'approche législative adoptée au Québec par rapport à ces questions. Au risque de trop simplifier, le Québec a créé un modèle de services policiers en six volets qui précise dans quelles circonstances, par exemple, le service de police provincial doit intervenir en cas de trouble de l'ordre public. Cal Corley a fait des observations positives sur son utilisation au Québec. Il s'agit d'une option que d'autres gouvernements pourraient étudier, mais je n'exprime aucun point de vue sur son applicabilité potentielle ailleurs.

multijuridictionnelles. Le modèle GCG insiste sur la reddition de compte et sur une approche pluridisciplinaire des enquêtes complexes et sérieuses.

À la table ronde sur les politiques consacrée au maintien de l'ordre dans les manifestations publiques, les participants étaient favorables à l'adoption d'un modèle de GCG pour le maintien de l'ordre dans les grandes manifestations. Cal Corley, ancien commissaire adjoint de la GRC et actuel directeur général de la Community Safety Knowledge Alliance, a fait remarquer que pour réagir efficacement face à des troubles importants de l'ordre public, il faut des dirigeants avisés et une coordination structurée. On ne saurait trop insister sur l'importance d'outils, d'une méthodologie et de méthodes communs.

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.

Une unité nationale de gestion des événements majeurs ou un coordonnateur national de la gestion des événements majeurs pourrait prendre l'initiative d'élaborer des protocoles pour une approche pleinement intégrée aux événements majeurs de dimension nationale, y compris des stratégies de communication coordonnées et cohérentes.

Je souligne que la recommandation 25 porte sur la consultation par le gouvernement fédéral des organismes d'application de la loi principalement concernés avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Un coordonnateur national de la gestion des événements majeurs pourrait faciliter cette consultation ou aider le commissaire de la GRC à fournir l'information pertinente aux décideurs gouvernementaux.

2.7 Des normes nationales

Plusieurs parties m'ont demandé instamment de recommander une loi, des normes, des protocoles ou des cadres nationaux en matière de services policiers pour préciser comment la police répond aux événements majeurs, comme les manifestations, qui ont de plus en plus des dimensions nationales. Par exemple, le SPO a recommandé de créer un cadre national pour gérer les grandes manifestations, l'idée étant de créer une terminologie et des définitions communes, des pratiques exemplaires et des seuils communs pour l'échange d'information et les communications; de rassembler et de partager les produits de renseignement; de formuler des directives pour l'établissement des commandements intégrés ou unifiés; d'harmoniser les modèles de commandement des interventions; et de créer une table nationale pour aider en ce qui concerne les communications et la coordination avant, pendant et après un événement concernant plusieurs ordres de gouvernement.

L'ancien chef de police du SPO, Peter Sloly, a également recommandé des normes nationales dans tous les domaines des services policiers, en faisant plus spécialement référence à la préparation aux situations d'urgence, aux systèmes de

commandement des interventions, au commandement des interventions critiques et au commandement intégré.

Dans un mémoire connexe, trois services de police demandaient instamment que tous les ordres de gouvernement se coordonnent et s'entendent sur un cadre commun pour la protection des infrastructures essentielles.

Comme en attestent plusieurs de mes recommandations, je suis très favorable à une approche coordonnée des questions de maintien de l'ordre mentionnées dans ce rapport, que ce soit au moyen de cadres, de normes nationales, de règlements, de manuels de normes des services policiers, de politiques ou de procédures.

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).**

2.8 Un seul modèle de commandement et de contrôle

Pendant l'enquête, j'ai entendu parler de plusieurs modèles qui existent pour le commandement et le contrôle des services policiers en ce qui concerne les événements majeurs. Il semble y avoir plus de similitudes que de différences entre eux. Cependant, la nomenclature différente utilisée pour chaque modèle prête à confusion et peut, dans certains cas, compliquer l'intégration et la planification en temps voulu. En outre, le modèle adopté par le SPO était compliqué, notamment la structure opérationnelle à deux niveaux qui s'inscrivait dans une structure à trois niveaux (stratégique, opérationnel et tactique). J'ai eu du mal à comprendre pourquoi il était nécessaire, par rapport au Convoi de la liberté, de nommer un commandant des événements et un commandant des interventions séparés. Il est arrivé que le chef Sloly du SPO et d'autres confondent les postes et les rôles de chaque participant.

Beaucoup lors de l'enquête étaient favorables à une harmonisation des modèles de systèmes de commandement des interventions (SCI) dans tout le Canada. Cela pourrait se faire, par exemple, en inscrivant les modèles de SCI dans les normes

législatives et réglementaires en matière de services policiers. Les normes nationales relatives aux SCI pourraient prévoir une souplesse provinciale. Le chef intérimaire du SPO, Steve Bell, pensait qu'un seul modèle type éliminerait la nécessité de s'appuyer sur des relations pour constituer une structure de commandement. Le commissaire Carrique de la PPO a souligné qu'on recourt à des agents de tout le Canada pour résoudre des situations, ce qui renforce les avantages d'un modèle commun.

Pendant les tables rondes sur les politiques, la surintendante du Service de police de Winnipeg, Bonnie Emerson, a mentionné qu'une formation et un langage communs aideraient à mieux comprendre l'information dans tous les systèmes et les services de police. Cela dissiperait les ambiguïtés et offrirait la transparence et la responsabilisation auxquelles les citoyens s'attendent.

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.

2.9 L'utilisation et la formation des agents des équipes de liaison policière

Beaucoup de témoins admettaient que des mesures d'application de la loi contre des manifestants agissant illégalement ne devraient être prises que dans un cadre tel que le Framework for Indigenous Critical Incidents de la PPO. Ce cadre a été élaboré après la mort de Dudley George dans le parc provincial Ipperwash et il a été reconnu comme étant une pratique exemplaire par le juge Sidney Linden, commissaire de la Commission d'enquête sur Ipperwash. Il est utilisé dans les interventions lors de manifestations autochtones et non autochtones. J'ai été informé que la PPO a pris l'initiative d'élaborer un cadre national semblable en passant par l'Association

canadienne des chefs de police (ACCP). Les deux cadres soulignent l'importance du dialogue avec les manifestants et des techniques de désescalade.

Les agents de l'équipe de liaison provinciale (ELP) de la PPO sont formés pour communiquer avec les manifestants et les membres de la collectivité, transmettre des attentes raisonnables et informer sur les conséquences de certains comportements illicites, négocier en fonction des paramètres établis par le commandement, et faciliter la désescalade. À Ottawa, leur rôle était, par moments, marginalisé, comme je l'explique au chapitre 9.

Plusieurs témoins étaient favorables à l'utilisation d'agents de liaison convenablement formés dans le contexte d'une réponse mesurée à des événements majeurs, y compris pendant la planification. L'Union of British Columbia Indian Chiefs a également recommandé d'examiner et d'actualiser le cadre de l'ACCP en tenant compte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, notamment parce qu'il est utilisé pour la formation standard des policiers, et de le faire réévaluer périodiquement par des vérificateurs civils externes, y compris des experts et des représentants inuits, métis et des Premières Nations. Je ne suis pas bien placé pour recommander les mécanismes précis pour une évaluation continue du cadre, mais je suis certainement d'accord qu'une évaluation continue est toujours importante et que, parce qu'il s'étend aux manifestations autochtones, la formation au cadre devrait faire en sorte que les considérations particulières relatives aux réponses policières à des manifestations autochtones et la nécessité de compétences culturelles soient bien comprises. Ces mécanismes devraient être élaborés avec les dirigeants autochtones.

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.

2.10 L'accréditation des agents de la GRC et d'autres provinces

Les agents de la GRC et des forces de police provinciales et municipales de l'extérieur de l'Ontario devaient être assermentés pour participer à certaines activités d'application de la loi parce que, autrement, ils n'auraient pas été habilités à faire respecter les dispositions des lois provinciales ou des règlements municipaux. À supposer que ces agents aient la formation requise pour exercer ce pouvoir, il ne semble guère justifié de se lancer dans un processus d'assermentation de chacun.

Beaucoup étaient favorables à une recommandation sur cette question, même si plusieurs formulations m'ont été présentées à cet égard.

Une option consiste à créer un protocole d'entente qui permettrait aux ministres de la Sécurité publique et/ou de la Justice provinciaux de prendre des ordonnances aux termes desquelles les policiers d'autres provinces sont considérés comme des policiers de cette province. Le protocole d'entente pourrait mentionner des mécanismes de surveillance et de reddition de compte pendant les déploiements, comme le rôle de l'Unité des enquêtes spéciales de l'Ontario.

La Fédération de la police nationale a proposé de donner à la GRC pleine autorité en matière de maintien de l'ordre partout au Canada pour les fins d'une déclaration d'urgence municipale, provinciale ou fédérale. À mon avis, un processus d'accréditation accéléré ne doit pas nécessairement se limiter à des situations d'urgence déclarées. En fait, le recours en temps opportun à des agents de la GRC ayant l'autorité juridique voulue peut rendre superflu l'exercice de pouvoirs d'urgence.

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.

2.11 L'information rendue publique

À Ottawa, les messages publics des responsables de la Ville, de la CSPO et du SPO étaient parfois incohérents et contre-productifs. Ces messages incohérents contrastent avec l'approche adoptée par les représentants de la Ville de Windsor et son service de 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.

2.12 Les pouvoirs légaux de la police

Comme je l'explique aux chapitres 8 et 9, le SPO ne savait pas très bien ce qu'il était légalement autorisé à faire en réaction aux manifestations prévues et en cours. Le manque de clarté sur les questions juridiques relatives aux manifestations a été un thème soulevé par de nombreux témoins des corps policiers. Il était plus prononcé sur cinq sujets interdépendants :

- a. si, quand et dans quelle mesure la police peut interdire aux véhicules, et en particulier aux véhicules lourds, d'entrer dans le centre-ville;
- b. si, quand et dans quelle mesure la police peut créer des zones d'exclusion;
- c. si et à quel moment la police peut obtenir une injonction, et quel type d'injonction renforce la réponse policière aux aspects illicites d'une manifestation;
- d. la nature, la portée et l'interrelation des pouvoirs de police conférés par les lois municipales, provinciales et fédérales sur les urgences et les infrastructures essentielles, les lois sur la sécurité routière et la gestion de la circulation, le *Code criminel* du Canada et la common law;
- e. dans le contexte des manifestations, la relation entre ces différents pouvoirs et les droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique garantis par les alinéas 2b) et 2c) de la *Charte*, y compris la portée et les limites de ces droits.

J'ai entendu des témoignages et des observations contradictoires sur les pouvoirs dont jouit la police. Par exemple, on m'a dit qu'une opinion juridique fournie au SPO le 28 janvier 2022 a convaincu la direction du SPO que l'on ne pouvait pas empêcher les véhicules du convoi d'entrer dans le centre-ville. Je ne suis pas convaincu que l'opinion juridique ait vraiment tranché cette question. Quoi qu'il en soit, de nombreux témoins et parties n'étaient pas d'accord avec cette conclusion.

De même, j'ai reçu des avis divergents sur les situations dans lesquelles, en common law, la police peut créer des zones d'exclusion, notamment sur la taille et la nature de ces zones et sur la question de savoir si elles doivent être créées par le recours à des pouvoirs d'urgence provinciaux ou fédéraux.

Plusieurs documents d'orientation préparés à la demande de la Commission ont apporté des contributions précieuses à la discussion sur ces questions, tout comme l'ont fait plusieurs experts lors de tables rondes sur les politiques. Cependant, je n'ai pas bénéficié d'une argumentation juridique complète sur ces questions, qui restent donc en suspens.

L'ancien chef du SPO, M. Sloly, a reconnu que bien qu'il ait demandé des conseils juridiques avant, pendant et après les manifestations, il n'a jamais su clairement si la *Charte* permet à la police d'intervenir avant qu'une manifestation ne devienne une occupation. Le chef intérimaire Bell a estimé que le SPO n'avait pas l'autorité explicite d'arrêter l'afflux de personnes et de véhicules dans une zone avant qu'une urgence fédérale ne soit déclarée. Le commissaire de la PPO, M. Carrique, a demandé instamment un examen des lois pouvant être appliquées dans le contexte de manifestations illicites. Le sous-solliciteur général Di Tommaso a recommandé la création d'un groupe de travail sur le droit de manifester et ses limites. Le SPO a recommandé que le législateur précise le pouvoir et la pertinence de créer des zones d'exclusion et la portée de celles-ci.

Dans ses observations finales, la PPO a exposé son point de vue sur la portée des pouvoirs de police existants en common law et prévus par la législation et, comme plusieurs autres parties, elle a recommandé qu'au terme d'une analyse, les gouvernements et les organes législatifs déterminent si les lois en vigueur sont suffisamment adaptées aux manifestations modernes et si elles assurent un équilibre approprié entre les droits garantis par la *Charte*, la sécurité publique et d'autres intérêts.

À mon avis, le statu quo est inacceptable, surtout en ce qui concerne le manque de clarté sur la portée des pouvoirs de police existants. Ce manque de clarté peut compromettre la capacité des services de police de réagir à des manifestations d'une manière appropriée et conforme à la *Charte*. Dans le contexte de l'article 3 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ce manque de clarté complique la tâche de déterminer s'il existe des circonstances critiques à caractère d'urgence auxquelles « il n'est pas possible de faire face adéquatement sous le régime des lois du Canada ».

Dans *Le maintien de l'ordre lors des manifestations de grande ampleur au Canada : Pourquoi une loi sur le maintien de l'ordre public est nécessaire au Canada*, Robert Diab, professeur à la faculté de droit de l'Université Thompson Rivers, énonce que :

[TRADUCTION]

Au Canada, lors des grands événements publics, la police n'est pas clairement autorisée à employer une tactique courante de maintien de l'ordre public, qui consiste à créer des zones d'exclusion autour de grandes portions de l'espace public. Il existe quelques exceptions, comme les pouvoirs accordés par la législation d'urgence et par une loi fédérale sur les conférences intergouvernementales, bien que la portée de ces pouvoirs ne soit pas clairement définie. En common law, la création d'une grande zone d'exclusion n'est pas autorisée.

[...]

À plusieurs reprises ces dernières années, les gouvernements et les tribunaux ont eu recours à la législation d'urgence pour tenter de pallier de façon ponctuelle, temporaire et réactive l'absence de dispositions légales autorisant la mise en place de grandes zones d'exclusion. L'invocation de la législation d'urgence en 2022 s'inscrit dans cette lignée d'événements. Chacune de ces situations a donné lieu à une certaine confusion au sein de la police, à l'élaboration de plans secrets pour la zone d'exclusion et à des atteintes importantes aux libertés et aux droits fondamentaux. Si l'on s'inspirait de la législation en vigueur au Royaume-Uni ou en Australie, les droits seraient mieux protégés et le maintien de l'ordre plus efficace. Dans ces pays en effet, les législateurs ont défini une structure complète pour assurer le maintien de l'ordre dans le cadre des grands événements et rassemblements. Les organes législatifs du Canada et de ses provinces devraient faire de même et adopter un projet de loi traitant respectivement des événements de portée nationale et provinciale.

Au cours de la table ronde sur le maintien de l'ordre lors de manifestations, Colton Fehr, professeur à la faculté de droit de l'Université Thompson Rivers, a repris ce point de vue, prédisant une confusion et un chaos persistants tant qu'il n'y aura pas de règles claires sur les pouvoirs de police selon les différents types d'événements majeurs.

À mon avis, le temps est venu de procéder à un examen complet – sous la direction du gouvernement fédéral et en collaboration avec tous les ordres de gouvernement et les services de police – des pouvoirs de police en ce qui concerne les activités de manifestation. Cet examen devrait englober les lois provinciales en vigueur et potentielles relatives aux infrastructures essentielles. Qu'il soit bien clair que sans le bénéfice d'un tel examen, je ne suggère pas que des pouvoirs de police supplémentaires sont nécessaires. Je ne préconise pas non plus une interprétation

élargie des pouvoirs de police en common law. J'insiste plutôt sur le besoin urgent de préciser les pouvoirs de police existants.

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*.

2.13 Le maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire

Comme je l'explique au chapitre 8, plusieurs organismes ont compétence en matière de maintien de l'ordre dans la région de la capitale nationale. Au cours des audiences publiques, il était évident que plusieurs représentants du gouvernement – et sans aucun doute des citoyens d'Ottawa – n'étaient pas certains des rôles respectifs de ces organismes lorsqu'un événement majeur se déroule à proximité de la Colline du Parlement. À mon avis, la répartition actuelle des responsabilités est, au mieux, inefficace. Même lorsqu'une structure intégrée de commandement et de contrôle était établie, cette répartition des responsabilités a compliqué inutilement l'intervention policière à Ottawa.

Dans ses observations finales, la Fédération de la police nationale a sévèrement critiqué le statu quo et recommandé d'examiner les limites actuelles en matière de

compétence afin de rétablir la GRC comme le service de police compétent sur la Colline du Parlement et dans les environs.

Je conviens qu'il faudrait revoir ces limites de compétence à la lumière des problèmes révélés au cours de la présente enquête. Cependant, je reconnais aussi que cette discussion doit être éclairée par une série de considérations non liées à mon mandat. En effet, la Fédération de la police nationale recommande que cette question soit renvoyée pour une étude ou un examen plus approfondi.

Une telle étude a déjà eu lieu. En décembre 2022, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a présenté son rapport intitulé *Protéger la Cité parlementaire : répondre à l'évolution des risques*. Le Comité avait pour mandat d'étudier l'élargissement de la compétence fédérale en matière de sécurité opérationnelle au sein de la Cité parlementaire.

La majorité du Comité formule huit recommandations, dont la plus importante est que la compétence fédérale en matière de sécurité opérationnelle au sein de la Cité parlementaire soit élargie de manière à inclure des sections des rues Wellington et Sparks. Une autre recommandation est de fermer la rue Wellington à la circulation automobile, du Monument commémoratif de guerre du Canada à la rue Kent, tout en permettant la circulation liée aux affaires parlementaires et celle des tramways publics, des piétons et d'autres formes de transport actif. Dans ses recommandations, le Comité envisage également d'élargir le rôle du Service de protection parlementaire (SPP) et de lui fournir les ressources nécessaires pour assurer la sécurité de la Colline du Parlement et de la Cité parlementaire. Le Comité recommande en outre que le gouvernement et ses partenaires créent un groupe de travail composé des principaux responsables de la sécurité autour et à l'intérieur du périmètre parlementaire (le SPP, le SPO, la PPO et la GRC) afin d'établir un plan efficace et cohérent en cas d'incidents sur la Colline du Parlement.

Dans son rapport, le Comité recommande que le gouvernement et ses partenaires poursuivent les consultations et les discussions en cours avec les parties prenantes concernant l'élargissement potentiel de la Colline du Parlement sur les rues Wellington et Sparks ainsi que l'aménagement potentiel de ces rues. Les groupes autochtones concernés devraient être inclus en tant que partenaires dans ces consultations et discussions.

L'opposition officielle a exprimé sa dissidence au sein du Comité, estimant que la majorité allait trop loin et trop rapidement avec certaines de ces recommandations demandant l'affirmation de la compétence fédérale en matière de sécurité au centre-ville d'Ottawa et sur la rue Wellington avant que les spécialistes de la sécurité et du maintien de l'ordre n'aient élaboré une proposition conjointe pour examen.

Le rapport du Comité renforce mon point précédent selon lequel la répartition des responsabilités en matière de maintien de l'ordre et de sécurité dans la région de la capitale nationale doit être guidée par d'autres considérations que celles prises en compte dans la présente enquête. Il confirme également qu'il existe une divergence d'opinions sur la façon dont cette question devrait être traitée.

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.

2.14 La consultation et la communication de l'information avant la déclaration de l'état d'urgence

Le commissaire de la PPO, M. Carrique, et l'ancien chef du SPO, M. Sloly, ont jugé préoccupant que le gouvernement fédéral ne les ait pas consultés avant de déclarer une urgence. Une question a aussi été soulevée au cours de l'audience publique, à savoir si la commissaire de la GRC, Brenda Lucki, a dûment veillé à ce que ses propres opinions soient clairement transmises lors des réunions du Groupe d'intervention en cas d'incident.

Dans ses observations, l'ancien chef du SPO, M. Sloly, a demandé qu'avant de déclarer une urgence, le gouvernement fédéral soit tenu de consulter expressément le service de police compétent qui compose avec un événement majeur. La PPO a fait valoir que la GRC devrait la consulter dans les situations où la PPO pourrait être touchée par la déclaration d'une urgence nationale. De l'avis de la PPO, il faudrait établir un compte rendu obligatoire des consultations avec les forces de l'ordre, ce qui assurerait la reddition de comptes et permettrait au Cabinet de comprendre les points de vue des forces policières et d'en tenir compte.

Je reconnais que dans une situation d'urgence, le gouvernement fédéral peut être incapable de consulter, en temps opportun, tous les organismes d'application de la loi concernés. Dans certains cas, il peut même ne pas être en mesure de consulter les organismes d'application de la loi qui sont principalement concernés. Il incombe donc à un intermédiaire approprié, comme la commissaire de la GRC, de veiller à ce que les points de vue des organismes d'application de la loi principalement touchés, y compris la GRC, soient clairement exprimés au gouvernement.

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.

Les recommandations 25 et 26 prévoient que le gouvernement obtiendra le point de vue des organismes d'application de la loi pertinents pour prendre ses décisions. L'échange d'information entre la police et le gouvernement soulève deux questions connexes : la mesure dans laquelle le gouvernement peut demander des renseignements à la police pour connaître la situation sans compromettre l'indépendance opérationnelle de la police et, à l'inverse, les circonstances dans lesquelles la police, lorsqu'elle fait face à un événement majeur, devrait fournir de son propre chef des renseignements aux élus ou aux hauts fonctionnaires du gouvernement.

Des hauts fonctionnaires ont dit à la Commission qu'ils ne savaient pas très bien ce qu'ils étaient autorisés à demander ou à attendre de la police en matière d'information et ce que la police était tenue de fournir. En général, ils étaient conscients du principe de l'indépendance opérationnelle, des préoccupations répertoriées lors de l'enquête Ipperwash et du fait que le gouvernement avait enfreint ce principe par le passé. Cependant, plusieurs d'entre eux ont exprimé un sentiment de réelle frustration quant aux renseignements qu'ils auraient dû recevoir en janvier et février 2022, mais qu'ils n'ont pas reçus. Ils ont fait preuve de circonspection par crainte de franchir une ligne que ni eux ni les forces de l'ordre ne comprenaient parfaitement. Comme je l'ai expliqué plus haut, plusieurs spécialistes des politiques ont laissé entendre que

l'indépendance opérationnelle a été mal interprétée, ce qui a eu pour effet d'empêcher une discussion non partisane légitime et importante.

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.**

2.15 Commentaires finaux sur les recommandations relatives au maintien de l'ordre

Je n'ai pas retenu certaines recommandations formulées par des témoins ou des parties, souvent parce qu'elles ne relevaient pas de mon mandat ou parce que je ne disposais pas d'une base probante suffisante pour les formuler.

Par exemple, plusieurs témoins et spécialistes des politiques ont proposé la création de conseils de supervision civile pour surveiller les services de police provinciaux et la GRC. La supervision des forces policières provinciales et fédérales n'était pas un point central de la présente enquête dans la même mesure que la supervision civile du SPO. De même, les rapports Morden et Epstein dont j'ai parlé concernent la gouvernance de services de police municipaux et il n'est pas clair si, dans quelle mesure et comment les mécanismes de supervision qu'ils envisagent pourraient être appliqués à la supervision de services de police provinciaux et fédéraux. De plus, les questions relatives à la supervision de la PPO et de la GRC transcendent les questions examinées dans le cadre de la présente enquête. Par exemple, la GRC passe des contrats avec plusieurs provinces, municipalités et Premières Nations pour fournir des services de police et elle remplit une gamme de rôles non conventionnels qui sont directement liés au gouvernement fédéral. Lors d'une table ronde sur les politiques, Christian Leuprecht, professeur de sciences politiques et d'économie au Collège militaire royal du Canada, a énoncé certains défis qui pourraient rendre le modèle des conseils de supervision mal adapté à la GRC. D'autres ont examiné et continuent d'examiner les responsabilités de la Commission civile d'examen et de traitement des plaintes relatives à la GRC. Bref, la question de la supervision civile de services de police provinciaux et de la GRC mérite d'être examinée par d'autres plutôt que dans le présent rapport.

Dans ses observations, le SPO a déclaré qu'il ne disposait pas de fonds suffisants pour assumer la responsabilité du maintien de l'ordre lors de manifestations de grande envergure ayant une dimension nationale. Il a recommandé que le SPO reçoive un

financement fédéral pour créer une équipe spécialisée d'agents à temps plein et spécialement formés, chargée de surveiller les protestations et les manifestations à Ottawa et de planifier et d'intervenir en conséquence. Je suis mal placé pour déterminer si les lacunes en matière de maintien de l'ordre répertoriées dans le présent rapport devraient être comblées à Ottawa par une telle équipe ou autrement. Je ne peux pas non plus faire de recommandation précise sur les modèles de financement. Bien entendu, je suis favorable à la disponibilité de ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport.

Enfin, je tiens à reconnaître que le SPO a décrit les changements qu'il affirme avoir déjà apportés pour régler les problèmes qui ont été mis en lumière par suite des événements survenus à Ottawa. Voici ces changements qu'il a résumés dans ses observations finales :

- coopérer avec la Ville d'Ottawa pour créer des zones d'exclusion des véhicules lors d'événements ultérieurs (p. ex., Rolling Thunder, fête du Canada 2022);
- affecter des employés à temps plein à la surveillance et à l'analyse de renseignements de sources ouvertes;
- former d'autres agents de l'ELP et faire en sorte que certains membres exercent à temps plein les fonctions d'une ELP;
- offrir une formation sur les systèmes de commandement des interventions;
- s'engager à planifier la relève en continu;
- améliorer la coordination de la collecte, de l'analyse et de la diffusion de renseignements et d'informations concernant les protestations et les manifestations.

Bien sûr, les changements apportés au travail policier, fondés sur l'introspection et les leçons apprises, sont les bienvenus même si, en toute honnêteté, je n'ai pas eu l'occasion d'en évaluer la pertinence ou l'exhaustivité. Plus loin dans ce chapitre, je traite de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

3. La collecte et la coordination du renseignement à l'échelle fédérale

3.1 Le « déficit de renseignement » associé aux médias sociaux

La planification et l'organisation des manifestations liées au Convoi de la liberté ont souvent eu lieu dans les médias sociaux, parfois ouvertement et en détail, mais aucun ministère ou organisme du gouvernement fédéral n'avait l'autorité ou la capacité nécessaire pour surveiller efficacement l'environnement de l'information numérique. C'est ce qu'on a souvent appelé le « déficit de renseignement » associé aux médias sociaux.

La collecte et l'analyse par le gouvernement de l'information provenant des médias sociaux soulèvent des inquiétudes évidentes en ce qui concerne le respect de la vie privée et le caractère intrusif de l'État. Des réserves ont été exprimées en ce qui concerne l'opportunité pour les organismes de renseignement de recueillir ou d'analyser des renseignements provenant des médias sociaux, à moins que ceux-ci ne traitent directement d'activités liées à une menace. Je reconnais que même l'idée d'une surveillance gouvernementale des médias sociaux risque d'avoir un effet paralysant sur la libre expression des opinions.

En même temps, tant au cours des audiences de la phase factuelle que des tables rondes sur les politiques, la Commission a entendu que les médias sociaux contribuent de façon importante à la mésinformation, à la désinformation et à la radicalisation vers des opinions extrêmes et la violence et que le gouvernement devrait disposer d'une certaine capacité de surveillance. La Commission a également entendu que le renseignement de source ouverte est un aspect de plus en plus important de l'environnement du renseignement et que deux rapports récents ont appelé à des

améliorations des capacités du renseignement de source ouverte de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement⁷.

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.

3.2 La coordination de la collecte de renseignements à l'échelle fédérale

Par suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Canada a apporté des changements visant à améliorer sa collecte de renseignements de sécurité et la communication des résultats de celle-ci. Ces changements comprenaient la création du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) et du bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement (CSNR).

Malgré ces changements, la Commission a entendu des témoignages selon lesquels il y avait une prolifération de rapports de renseignement indépendants provenant de plusieurs gouvernements et organismes de police fédéraux, provinciaux et municipaux. Ces rapports n'étaient pas toujours diffusés efficacement et certains ne provenaient pas des sources attendues. Je souligne que le projet Hendon, qui surveillait le Convoi de la liberté, était dirigé par la PPO. Étant donné la portée nationale du Convoi de la liberté, il y aurait lieu de se demander pourquoi ce projet n'a pas plutôt été dirigé

⁷ Wesley Wark, *Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence*, p. 17-10 à 17-14 (ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport); Rapport du Groupe de travail sur la sécurité nationale, *Une stratégie de sécurité nationale pour les années 2020*, École supérieure d'affaires publiques et internationales, Université d'Ottawa, mai 2022, p. 18-20; Greg Fyffe, « Prepared: Canadian Intelligence for the Dangerous Decades », *Centre for International Governance Innovation, Report no. 6, Reimagining a Canadian National Security Strategy*, 2021, p. 8, 9 et 17.

par la GRC. La preuve présentée à la Commission a révélé que des organismes fédéraux, notamment Sécurité publique Canada et le Bureau du Conseil privé (BCP), n'ont pas semblé avoir reçu les renseignements produits par les forces policières, y compris les rapports Hendon. Cela signifie que des renseignements potentiellement utiles sur les intentions des manifestants ne sont pas toujours parvenus aux décideurs du gouvernement fédéral.

Bien qu'il puisse sembler répétitif de formuler une autre recommandation pour que les différents ordres de gouvernement coordonnent la collecte et la diffusion des renseignements, je n'hésite pas à souligner que plus de travail s'impose sur ce front à l'échelle fédérale.

Il semble logique qu'une entité centrale telle que le bureau de la conseillère à la sécurité nationale et au renseignement ait un rôle à jouer dans cette coordination. Cependant, ce bureau n'est pas établi par une loi et il pourrait être préférable que tout élargissement de son rôle se fasse en conjonction avec un examen plus large de son mandat, de sa structure, de la supervision de son travail et de son rôle au sein de la communauté de la sécurité nationale et du renseignement.

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.

Cette recommandation doit être lue conjointement avec ma recommandation précédente sur la coordination du partage de l'information entre les différents ordres de gouvernement.

4. Les corridors commerciaux et les infrastructures critiques

Plusieurs parties ont laissé entendre que l'établissement de protocoles en vertu desquels les différents ordres de gouvernement pourraient réagir à des manifestations perturbatrices à Ottawa et dans les endroits où les manifestations nuisent aux activités de points d'entrée aurait pu éviter la nécessité de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*. J'ai déjà traité d'un aspect de cette question dans mes recommandations sur le maintien de l'ordre dans la Cité parlementaire.

Un autre exemple du problème de coordination s'est présenté dans le contexte des blocages de points d'entrée. Le gouvernement fédéral a compétence sur le commerce international et l'immigration et il est donc responsable du maintien des opérations des points d'entrée. Pourtant, tous les ordres de gouvernement ont intérêt à ce que les points d'entrée fonctionnent correctement.

Le gouvernement fédéral n'a compétence que sur la petite surface de terrain où l'on trouve les immeubles du poste frontalier et les aires de rassemblement des véhicules. Cependant, comme l'ont démontré les événements à Windsor (Ontario) et à Coutts (Alberta), le passage à un point d'entrée peut être entièrement obstrué par un blocage à n'importe quel endroit le long de la route qui mène au point d'entrée. Ces activités relèveraient seulement de la compétence municipale ou provinciale. Si les ressources policières municipales ou provinciales ne parviennent pas à garder le point d'entrée ouvert, le gouvernement fédéral pourrait juger nécessaire de prendre des mesures extraordinaires, y compris d'invoquer éventuellement la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Il serait préférable que le gouvernement fédéral puisse, dans le cadre d'une collaboration avec les gouvernements autochtones, les provinces, les territoires et les municipalités touchées, confier des responsabilités à tous les ordres de gouvernement pertinents et élaborer des protocoles avec eux afin de garder ouverts les corridors de

transport commercial et les infrastructures sans qu'il faille recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

En collaboration avec les provinces et les territoires, Sécurité publique Canada a déjà commencé à travailler à l'élaboration de la *Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles* et de ses plans d'action connexes. Les témoignages que j'ai entendus au cours de l'enquête révèlent que la consultation des municipalités touchées sera également importante pour l'élaboration d'une approche efficace de cet enjeu.

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.

5. *La Loi sur les mesures d'urgence*

La déclaration d'un état d'urgence confère au Cabinet, de son propre chef, le pouvoir de promulguer des mesures législatives de grande envergure qui nécessiteraient normalement l'assentiment du Parlement et qui peuvent empiéter sur la compétence des provinces. Bien que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'ait pas préséance sur la *Charte*, son invocation peut néanmoins engendrer de sérieuses limites à l'exercice des droits et libertés fondamentaux.

Il est donc judicieux que les conditions à remplir avant que le Cabinet puisse invoquer la Loi soient rigoureuses. Il est également essentiel que des mécanismes détaillés d'examen, de contrôle et de reddition de compte soient en place. Les dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* semblent largement adaptées à cette tâche. Toutefois, certaines d'entre elles peuvent être améliorées. Dans cette section, je présente mes recommandations et mes conseils sur la manière de procéder.

5.1 Le seuil de déclaration d'un état d'urgence

Des témoins, des parties et des spécialistes des politiques qui ont participé à l'enquête étaient largement favorables au réexamen du seuil de déclaration d'un état d'urgence.

Actuellement, l'article 16 de la *Loi sur les mesures d'urgence* définit un « état d'urgence » comme une « [s]ituation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale ». La *Loi sur les mesures d'urgence* précise que « menaces envers la sécurité du Canada » s'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

L'incorporation de la définition employée dans la *Loi sur le SCRS* signifie que les « menaces envers la sécurité du Canada » ont le même sens dans les deux lois. La définition a néanmoins été la source de bien des controverses et des malentendus au cours de l'enquête. Cela était dû en partie au fait que selon son évaluation, le SCRS n'a pas estimé que le Convoi de la liberté constituait une menace envers la sécurité du Canada aux fins de son mandat.

Le lien entre la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur le SCRS* devrait être éliminé. Premièrement, il appartient au gouverneur en conseil de décider si un état d'urgence doit être déclaré, sur la base de toutes les contributions et informations qu'il reçoit. Le fait de fonder la définition d'un état d'urgence sur la *Loi sur le SCRS* accorde une importance démesurée à la décision du SCRC de savoir si son mandat de renseignement doit s'appliquer, ce qui est une question différente.

Deuxièmement, les menaces envers le Canada qui constituent des états d'urgence ont évolué au cours des 35 années qui se sont écoulées depuis que le Parlement a choisi de fixer le seuil par renvoi à la *Loi sur le SCRS*. Dans le monde d'aujourd'hui, les états d'urgence peuvent prendre des formes qui ne correspondent pas à la définition de menaces envers la sécurité du Canada de la *Loi sur le SCRS*. Par exemple, il est possible qu'un état d'urgence découle de cyberattaques ou d'autres événements

technologiques qui n'auraient même pas pu être envisagés lors de la rédaction de la *Loi sur le SCRS*.

Dans les circonstances entourant le Convoi de la liberté et les blocages connexes des points d'entrée, le gouvernement a cerné des répercussions négatives graves à court et à long terme sur l'économie : la perturbation des chaînes d'approvisionnement ainsi que les pénuries de biens essentiels tels que les fournitures médicales; la perte d'emplois qui pourrait en découler; les dommages aux relations du Canada avec ses partenaires commerciaux; et les préjudices à l'habilité du Canada d'attirer les investissements étrangers. La mesure dans laquelle ces répercussions négatives sur l'économie devraient être prises en compte pour déterminer s'il y a état d'urgence devrait être examinée dans le contexte de l'examen approfondi que je recommande plus tard dans cette section.

Le Livre blanc qui a précédé l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* précisait que la Loi visait à permettre au gouvernement de faire face « à quatre types de situations d'urgence⁸ ». Le Parlement devrait se demander si, près de 40 ans après l'adoption de la Loi, celle-ci permet toujours de réaliser cet objectif. Cela devrait inclure la révision de la définition d'un état d'urgence, après un examen approfondi par le Parlement.

Je tiens à souligner que je suis fermement d'avis que les garanties prévues dans l'actuelle *Loi sur les mesures d'urgence* ne devraient pas être affaiblies; même s'il est modernisé, le seuil devrait demeurer élevé pour refléter la nature exceptionnelle du pouvoir conféré au Cabinet en vertu de la Loi. De plus, la révision du seuil pour la déclaration d'un état d'urgence ne devrait pas être l'occasion d'étendre l'utilisation potentielle des pouvoirs d'urgence au point d'interférer de manière déraisonnable avec les manifestations, qui jouent un rôle important dans notre démocratie, ou de les supprimer, comme les nombreuses manifestations pacifiques contre les mesures de

⁸ 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.

santé publique qui ont eu lieu tout au long de la pandémie de COVID-19 ou celles que mènent parfois les peuples autochtones, les groupes environnementaux ou d'autres intervenants, comme cela pourrait se produire si de tels pouvoirs étaient utilisés en réaction à une perturbation économique limitée et de courte durée.

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.**

Selon certaines parties, ainsi que selon des témoins et des experts en politiques, la *Loi sur le SCRS* elle-même, y compris sa définition des « menaces envers la sécurité du Canada », devrait être modernisée elle aussi. Cette suggestion semble certainement avoir un certain mérite. Le professeur Wesley Wark, chercheur principal au Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale, a fait remarquer que l'appareil

de sécurité nationale du Canada a eu du mal à suivre le rythme d'un environnement de menace en évolution rapide :

[TRADUCTION]

Le rôle que jouent les organisations de sécurité nationale et de renseignement pour défendre l'État et la société contre les menaces a été ébranlé par de nouveaux défis. Il s'agit notamment de l'ingérence étrangère, de la diffusion malveillante de la désinformation, de l'espionnage endémique, des cybermenaces et de l'atteinte à la sécurité économique du Canada. La démocratie elle-même est mise au défi par un nouvel environnement de menaces dans lequel les mouvements autoritaires sont en hausse dans le monde entier et les théories de complot antigouvernementales fleurissent sur Internet. Les menaces transnationales à la sécurité posées par les pandémies et les répercussions des changements climatiques imposent des coûts de plus en plus élevés à l'échelle nationale et internationale⁹.

La modernisation de la *Loi sur le SCRS*, et du contexte de la sécurité nationale dans son ensemble, est un sujet complexe qui dépasse le mandat de cette Commission. Voilà pourquoi je refuse de formuler une recommandation précise sur ce point. Cependant, à mon avis, les appels à la réforme sont fondés. La preuve présentée au cours des phases d'examen des faits et des politiques de la Commission montre qu'il est nécessaire d'examiner si le système de sécurité nationale et de renseignement du Canada est bien adapté aux réalités modernes.

⁹ Wesley Wark, *Le rôle des services de renseignement dans les états d'urgence*, p. 17-5 et 17-6. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

5.2 Le processus de consultation

Lorsque le gouvernement fédéral a présenté la *Loi sur les mesures d'urgence*, il a reconnu que les mesures d'urgence pouvaient empiéter sur des domaines de compétence provinciale établis dans notre Constitution¹⁰. L'obligation que l'article 25 impose au gouvernement fédéral de consulter les provinces avant de déclarer un état d'urgence vise à respecter le fédéralisme canadien dans la mesure du possible dans des circonstances d'urgence.

Dans le Livre blanc, le gouvernement de l'époque a déclaré :

[I]l serait possible d'inscrire dans toute nouvelle loi applicable à des crises surgissant en temps de paix le principe selon lequel des consultations fédérales-provinciales doivent avoir lieu, dans la mesure où les circonstances le permettent, avant qu'une crise ne soit déclarée et avant que le gouvernement fédéral n'arrête son plan d'action. Il serait alors possible d'entreprendre des négociations et d'arriver à des compromis conformes à l'esprit du fédéralisme¹¹.

Des consultations peuvent permettre la communication d'information entre les ordres de gouvernement en vue de résoudre en coopération une situation de crise avec les outils juridiques disponibles. Si ces outils sont épuisés ou insuffisants, la consultation peut permettre d'adapter les mesures d'urgence en fonction des besoins et en empiétant le moins possible sur les intérêts provinciaux. Pour que ces buts soient atteints, la consultation doit donner aux parties consultées l'occasion d'être entendues et l'assurance que leur contribution sera prise en compte de bonne foi.

¹⁰ *Débats de la Chambre des communes*, 33^e parl., 2^e sess. [vol. 9](#) (16 novembre 1987), p. 10807-10809 (l'hon. Perrin Beatty). Voir aussi *Projet de loi C-77 : Une loi visant à assurer la sécurité des Canadiens en situation d'urgence*, p. 59-62.

¹¹ 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. 53.

Cela dit, les situations de crise ne permettent pas toutes le même degré de consultation et, pour cette raison, ce serait une erreur de recommander des règles rigides. L'urgence de la situation, la rapidité avec laquelle les événements se déroulent et la nécessité éventuelle d'assurer la confidentialité des discussions peuvent influencer sur le déroulement des consultations.

Si les circonstances le permettent, les provinces devraient recevoir un préavis suffisant avant d'être consultées au sujet d'une éventuelle invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela leur permettrait de formuler des avis appropriés à l'intention du gouvernement fédéral.

Actuellement, le gouvernement fédéral a seulement l'obligation de consulter les provinces. Ce n'est pas suffisant. La Loi devrait aller plus loin et exiger la consultation des territoires sur un pied d'égalité avec les provinces. Je souligne que le gouvernement fédéral a invité les premiers ministres des territoires à participer à la réunion des premiers ministres du 14 février. La Loi devrait officialiser l'obligation de le faire.

Recommandation 33 : L'article 25 de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifié pour inclure l'obligation de consulter les territoires.

Le gouvernement fédéral devrait également engager des discussions avec les communautés autochtones afin de s'entendre sur la manière et le moment de les consulter au sujet d'un éventuel recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je tiens à souligner que j'ai reçu des observations détaillées de l'Union of British Columbia Indian Chiefs sur ce point. Bon nombre de ces observations étaient pertinentes et le gouvernement devrait les prendre en compte lorsqu'il formulera des modifications à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

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.

Lorsqu'il fait face à une situation susceptible de se transformer en un état d'urgence, le gouvernement fédéral devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que toutes les tables fédérales-provinciales-territoriales pertinentes soient mobilisées afin de maximiser l'utilisation des outils juridiques existants et s'assurer que ces outils soient dotés des ressources appropriées. Le travail de ces tables devrait avoir pour but de garantir que si l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* se révèle nécessaire, ce sera parce que toutes les autres options ont été pleinement envisagées et se sont révélées insuffisantes. Autrement dit, l'invocation de la Loi doit être l'outil de dernier recours.

Les mesures adoptées par le Cabinet pour faire face à un état d'urgence doivent être fondées sur des motifs raisonnables de croire que ces mesures sont nécessaires. Cette exigence impose au Cabinet l'obligation d'élaborer des mesures adaptées aux circonstances particulières qui motivent la déclaration, notamment les endroits précis au Canada qui sont touchés.

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.

5.3 L'enquête

5.3.1 Le fondement juridique et le mandat

La *Loi sur les mesures d'urgence* exige que la présente enquête soit tenue sur « les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Ayant été plongé dans ce travail pendant les 10 derniers mois, je propose plusieurs recommandations visant à régler les problèmes auxquels la Commission s'est heurtée et, plus généralement, à améliorer la structure du processus d'enquête.

Je commence par le fondement législatif de la Commission. Le décret établissant cette Commission prévoyait qu'elle soit menée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, mais cette prescription n'est pas une exigence de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il est évident qu'elle devrait l'être. Cela garantirait que toute enquête future aurait l'autorité nécessaire pour traiter en profondeur les questions qui lui sont confiées. Toute forme d'enquête qui ne confère pas au moins les pouvoirs énoncés à la partie I de la *Loi sur les enquêtes* nuirait sérieusement à la crédibilité du processus.

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*.

Au cours de son travail, la Commission s'est heurtée à deux problèmes d'interprétation liés à la portée de son mandat : la généralité du mandat en vertu de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence* et les points d'orientation précis ajoutés par le décret établissant la Commission.

La *Loi sur les mesures d'urgence* fournit relativement peu d'orientation législative sur le mandat d'une enquête telle que celle-ci. Le paragraphe 63(1) prévoit seulement que l'enquête doit porter « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». Il y avait toutefois un large consensus

entre les parties, y compris le gouvernement fédéral, sur le fait que l'un des objectifs de la présente enquête était de déterminer si le Cabinet avait agi de façon appropriée lorsqu'il a déclaré un état d'urgence. Au début de mon mandat et tout au long de l'enquête, j'ai indiqué que j'avais l'intention d'examiner et d'évaluer le fondement de la déclaration et des mesures imposées. Cela constitue un objectif important et une composante essentielle de mon mandat.

Il serait préférable que la Loi précise explicitement les objectifs de l'enquête, conformément à l'approche adoptée ici.

Sur ce point, une question qui a été soulevée dans le cadre de la présente enquête est de savoir si l'invocation de la Loi était « légale », en ce sens qu'elle répondait aux exigences prescrites pour la déclaration d'un état d'urgence. Cette question n'est pas expressément posée par la Loi ni par le décret établissant la présente enquête. Le fait est que la présente enquête n'est pas un tribunal et n'a pas le mandat de contrôler la décision du gouvernement fédéral, et elle ne devrait pas le faire. Dans ce cas précis, la question même de la légalité de la déclaration fait l'objet de demandes de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale.

Bien qu'une enquête convoquée suite à une déclaration d'état d'urgence soit susceptible d'entendre de nombreux témoignages sur les circonstances entourant cette déclaration, ces témoignages ne seront pas présentés dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire de la décision. Les témoignages seront demandés par la Commission et non par les parties qui contestent la déclaration et le gouvernement qui la défend, et les parties auront nécessairement une capacité limitée (c'est-à-dire limitée dans le temps) de présenter des preuves, de contre-interroger les témoins, de faire des observations ou de contester autrement la preuve demandée par la Commission.

Le rôle d'une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence est distinct de celui d'un tribunal et la commission n'a pas l'autorité légale de se prononcer sur la

« légalité » de la déclaration comme telle. Il appartient à la Cour fédérale de déterminer l'effet ou l'importance des constatations et des conclusions de la commission dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire.

Néanmoins, comme je l'ai souligné tout au long de ce processus, cette Commission devrait examiner et évaluer le fondement de l'invocation de la Loi, puis faire des constatations et tirer des conclusions sur le caractère approprié de l'invocation et de l'exercice par le gouvernement des pouvoirs que lui confère la Loi.

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.

Le décret créant la présente Commission d'enquête reprenait le libellé de la *Loi sur les mesures d'urgence*, mais ajoutait cinq points supplémentaires à examiner, dans la mesure où ils étaient pertinents au mandat légal de la Commission. Certaines parties ont contesté la pertinence ou le bien-fondé de certains de ces points et, en fait, leur inclusion.

Dans de nombreuses commissions d'enquête et de nombreux examens systémiques indépendants contemporains, les futurs commissaires participent à l'élaboration de leur mandat. Cela me semble un moyen efficace de promouvoir l'indépendance de la Commission et de dissiper les craintes que son mandat ait été manipulé par le gouvernement.

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.

5.3.2 La production de documents par le gouvernement

L'article 58 de la Loi exige que le gouvernement dépose au Parlement la motion de ratification de la déclaration, ainsi qu'un exposé des motifs de la déclaration. C'est un élément essentiel du processus par lequel le Parlement mène ses délibérations.

Cependant, le délai nécessairement court dans lequel l'explication demandée à l'article 58 doit être préparée peut aboutir à un exposé relativement superficiel des motifs du gouvernement. Il est alors plus difficile pour une commission d'enquête d'examiner et d'évaluer ultérieurement la décision du gouvernement. C'est particulièrement vrai lorsque l'avis juridique donné au Cabinet par le ministre de la Justice est assujéti au secret professionnel de l'avocat.

Afin d'orienter rapidement le travail de la Commission, le gouvernement devrait fournir, au moment de sa création, un énoncé détaillé du fondement factuel et juridique de la déclaration. Le ministre de la Justice devrait être tenu d'exprimer son point de vue sur la question de 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*, notamment si le seuil d'invocation était atteint et si les mesures prises en vertu de la Loi étaient nécessaires et conformes à la *Charte*. Cet énoncé ne limiterait en rien les observations finales que le gouvernement pourrait présenter à la Commission.

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 remette 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*.

La Commission a reçu des preuves selon lesquelles, lorsque le gouvernement fédéral était à la veille de déclarer un état d'urgence, des hauts fonctionnaires ont reçu l'instruction d'établir et de conserver des registres minutieux de leurs délibérations et de leurs actions. L'efficacité de cette instruction était évidente : la Commission et le public ont obtenu un dossier documentaire substantiel du processus décisionnel du gouvernement fédéral. À l'avenir, cela devrait être une exigence juridique qui devrait être suffisamment large pour couvrir à la fois les élus (et leur personnel exonéré) et les fonctionnaires.

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.

Bien que le gouvernement fédéral se soit donné beaucoup de mal pour produire ses documents à la Commission, le travail des parties et de la Commission a été compliqué par les retards de production. À l'avenir, le gouvernement fédéral devrait commencer à rassembler et à organiser ses documents dès que la décision de déclarer un état d'urgence est prise.

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.

Le travail de la présente Commission n'aurait pas été si productif si le gouvernement fédéral n'avait pas renoncé à la confidentialité des renseignements du Cabinet associés à l'invocation de la Loi. Encore une fois, cela ne devrait pas être un choix. Un gouvernement qui a déclaré un état d'urgence doit présenter à la commission d'enquête qui en résulte tout ce qui a été soumis au Cabinet sur le sujet. En cas

de doute, la catégorie des « contributions au Cabinet » devrait englober tous les renseignements, avis et recommandations fournis par des fonctionnaires, y compris le personnel exonéré, au Cabinet, aux comités du Cabinet et à chaque ministre. La seule exclusion acceptable de la production devrait être les délibérations effectives des ministres. Même dans ce cas, le gouvernement peut encore choisir de renoncer à la confidentialité du Cabinet.

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.

La présente Commission n'a pu mener à bien ses travaux dans les délais impartis que parce que le gouvernement fédéral a fourni ses documents à la Commission sans les caviarder au titre de la sécurité nationale ou du privilège d'intérêt public. Ainsi, les avocats de la Commission ont pu savoir ce que le gouvernement avait caviardé dans les versions des documents fournis aux parties et contester ces caviardages, le cas échéant. Dans la plupart des cas, ces différends ont été résolus de manière satisfaisante. Ce processus ne devrait pas être soumis au choix du gouvernement au pouvoir. Une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence doit recevoir les documents gouvernementaux sans caviardage au titre de la sécurité nationale ou du privilège d'intérêt public.

Dans quelques cas, le gouvernement fédéral a effectivement caviardé des documents remis à la Commission pour absence de « pertinence ». Sur demande, les versions non caviardées de ces documents ont ensuite été produites à la Commission. Ce processus en deux étapes n'a eu aucun avantage et a engendré plusieurs difficultés. Tout comme les avocats de la Commission ont pu consulter des documents sans caviardage au titre de la sécurité nationale et du privilège d'intérêt public, ils auraient

dû être en mesure de faire de même avec les documents caviardés pour absence de pertinence sans avoir à le demander expressément. Il est important que la Commission puisse garantir aux parties et au public qu'elle était en mesure de voir sous les caviardages au titre de la sécurité nationale et de privilèges connexes et il aurait dû en être de même pour les caviardages effectués sur la base d'une prétendue absence de pertinence. Il n'aurait pas dû incomber à la Commission ou aux parties de contester, un par un, les caviardages effectués pour des raisons d'absence de pertinence. Cette information aurait dû être visible pour la Commission dès le départ.

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.

J'aimerais faire un dernier commentaire avant de clore ce sujet. La Commission a mis sur pied un groupe de travail des avocats de la Commission et du gouvernement pour traiter les contestations de revendication du privilège lié à la sécurité nationale et de privilèges connexes. La coopération et la disponibilité rapide ont fait de ce mécanisme un outil très efficace pour régler ces contestations en temps opportun.

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.

5.3.3 Le processus de règlement des litiges relatifs au privilège

Malgré tous les efforts, il arrive parfois que les avocats du gouvernement et de la Commission ne parviennent pas à résoudre les différends concernant les caviardages et une certaine forme d'arbitrage s'impose. Il est arrivé que j'ordonne au gouvernement fédéral de produire certains documents caviardés. Cependant, certains types de

caviardage, comme ceux fondés sur le secret professionnel de l'avocat, ne relèvent pas de la compétence d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Demander à une autre instance de trancher ces litiges risquerait d'engendrer des retards inacceptables. Il s'agit d'un problème particulier dans le cas d'une enquête menée en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et assortie d'un délai législatif strict. En effet, en pratique, il serait impossible de plaider assez rapidement les revendications de privilèges de cette nature devant les tribunaux afin d'obtenir des documents non caviardés à temps pour les utiliser pendant l'enquête. Cette réalité peut inciter à la revendication de privilèges injustifiés.

La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être modifiée pour stipuler que le commissaire a le pouvoir de désigner une personne, par exemple un juge à la retraite, chargée de résoudre les revendications de privilège qui relèveraient normalement de la compétence d'un juge de cour supérieure, à mesure qu'elles se présentent au cours de l'enquête. Cette tierce partie devrait être autorisée à adopter des procédures accélérées à sa discrétion.

Il existe aussi un risque de retards inacceptables découlant de la revendication de privilèges sur lesquels la Cour fédérale a compétence exclusive, comme le privilège lié à la sécurité nationale en vertu de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Une personne nommée par le commissaire ne serait pas en mesure de traiter de tels litiges. Toutefois, il serait possible d'obtenir l'aide de la Cour fédérale en désignant un juge qui pourrait gérer et entendre ces revendications de privilège de façon accélérée.

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.

5.3.4 Les pouvoirs d'obliger la production de documents et la comparution de témoins

Actuellement, en vertu de la *Loi sur les enquêtes*, une commission a le pouvoir d'ordonner à des témoins de comparaître devant elle et de les obliger à produire les documents et les éléments que la commission juge nécessaires. Cela me semble insuffisant. Surtout dans sa phase préparatoire, une commission peut avoir besoin d'obtenir des renseignements ou des documents de personnes qui n'ont pas encore été convoquées ou qui n'ont pas besoin d'être convoquées comme témoins. En outre, une commission peut avoir besoin de renseignements et de documents de sociétés et d'autres personnes morales qui, bien sûr, ne peuvent pas être convoquées à témoigner. Je souligne que la *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques* de l'Ontario confère plus clairement ce pouvoir¹².

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.

Une commission d'enquête sur la déclaration d'un état d'urgence aura presque inévitablement besoin du témoignage de parlementaires, en particulier de ministres du Cabinet. Leurs témoignages pourraient être parmi les plus importants reçus par la Commission. En l'espèce, des parlementaires fédéraux ont renoncé au privilège

¹² *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, chap. 33, annexe 6, art. 10(1)b) et 10(2).

parlementaire et ont choisi de comparaître. Il ne faut pas tenir pour acquis que ce sera le cas à l'avenir. La possibilité que des parlementaires refusent de témoigner en invoquant le privilège parlementaire pourrait gravement compromettre la capacité d'une commission à s'acquitter de son mandat.

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.

5.3.5 Le moment et la durée de l'enquête

Ma dernière série de recommandations concernant le processus d'enquête porte sur son échéancier et sa durée. La *Loi sur les mesures d'urgence* exige que la commission dépose son rapport 360 jours après la fin de la situation de crise, soit en l'espèce, le 20 février 2023. Le fait que le gouvernement fédéral n'a pas adopté le décret créant cette Commission avant le 25 avril 2022 signifie qu'en réalité, cette Commission n'a eu que 300 jours pour terminer son travail, rédiger son rapport et le faire traduire.

De toute évidence, il est d'intérêt public qu'une commission d'enquête comme celle-ci publie son rapport le plus tôt possible. Cependant, si la commission veut s'acquitter correctement de son mandat, elle a besoin de suffisamment de temps pour le faire. À mon avis, deux changements devraient être apportés à la Loi pour garantir que toute commission future dispose d'un délai suffisant pour exécuter son travail.

Premièrement, je propose que la période de 360 jours ne commence à courir qu'une fois que la commission a été établie par décret.

Deuxièmement, 360 jours peuvent se révéler totalement insuffisants pour une enquête particulière. On peut envisager plusieurs scénarios différents qui nécessiteraient plus de temps pour mener à bien une enquête complète.

Pour cette raison, il devrait être possible de prolonger le mandat de la commission pour une période limitée. Je propose donc que, lorsque les circonstances l'exigent, la date de production du rapport de la commission puisse être reportée d'au plus six mois. Pour éviter le risque, réel ou perçu, que le gouvernement restreint indûment les travaux d'une commission, il me semble important que la décision de prolonger ou non le mandat soit prise non pas par le gouvernement, mais par le commissaire.

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.**

5.4 Le Comité d'examen parlementaire

L'article 62 de la Loi prévoit que le comité d'examen parlementaire examine « [l]'exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise ». Il a aussi le pouvoir d'examiner, d'abroger ou de modifier certaines catégories de règlements et de décrets.

Selon mon interprétation de la Loi, le Parlement a voulu que le comité supervise l'exercice par le gouvernement de ses attributions pendant qu'une déclaration d'état d'urgence demeure en vigueur. Ce n'est pas ainsi que le comité a compris son propre mandat en l'espèce. À la rédaction du présent rapport, le comité n'avait pas encore terminé ce travail.

Certains témoins qui avaient été convoqués devant la Commission ont éprouvé des difficultés, car le comité essayait de programmer des audiences avec eux les mêmes jours ou la même semaine qu'ils devaient comparaître devant moi. D'autres témoins qui s'étaient déjà entretenus avec les avocats de la Commission ou qui avaient déjà témoigné devant moi ne comprenaient pas pourquoi on leur demandait ensuite de comparaître devant le comité.

Afin d'éclaircir les choses, je recommanderais de modifier la *Loi sur les mesures d'urgence* pour préciser que le mandat du comité est de remplir son rôle de supervision pendant qu'une déclaration de situation de crise est en vigueur et non de servir de processus parallèle à la commission.

Je souligne également qu'en l'espèce, le comité n'a été créé qu'en mars 2022, plus de deux semaines après la déclaration. Pour que le comité puisse accomplir son travail comme prévu, je pense qu'il doit être mis en place rapidement.

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.**

5.5 Le contrôle judiciaire

Dans les paragraphes qui suivent, j'expose des points de vue sur des sujets qui ne s'inscrivent pas dans mon mandat, mais qui ont été mis en lumière par ce que j'ai

vécu au cours de la conduite de l'enquête. Je fais ces observations parce que j'estime qu'elles sont importantes dans la poursuite de deux objectifs principaux : la nécessité de résoudre rapidement les contestations judiciaires et d'assurer une utilisation adéquate des ressources judiciaires limitées.

Les constatations et les conclusions formulées dans un rapport comme celui-ci peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour différents motifs juridiques. Cette démarche pourrait être amorcée par le gouvernement ou par l'une des parties directement concernées par le rapport. Le public a vivement intérêt à ce que si les conclusions de l'enquête sont contestées, une telle contestation soit tranchée rapidement.

Actuellement, si une partie décide de contester les conclusions d'une enquête comme celle-ci, la demande est entendue par la Cour fédérale dont la décision peut être portée en appel devant la Cour d'appel fédérale puis, avec autorisation, devant la Cour suprême du Canada. Cela signifie qu'un long délai pourrait s'écouler avant que la contestation d'un rapport soit finalement tranchée. Afin de réduire ce délai, la demande initiale de contrôle judiciaire devrait être présentée directement à la Cour d'appel fédérale.

La décision de la gouverneure en conseil de proclamer l'existence d'un état d'urgence peut aussi être contestée devant les tribunaux. Pour essentiellement les mêmes raisons que celles que je viens d'exposer, les questions de cette nature devraient être résolues le plus rapidement possible. Le public s'attend et a le droit de savoir, dès que possible, si le gouvernement a erré dans une affaire aussi importante que la proclamation d'un état d'urgence. Je souligne que la Cour d'appel fédérale peut contrôler directement certaines autres décisions de la gouverneure en conseil, comme certaines décisions prises en vertu de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*.

J'ajoute que ces recommandations permettraient de régler plus rapidement ces contestations en supprimant un palier de contrôle tout en monopolisant moins de ressources et en réduisant les coûts.

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.

6. Les autres domaines d'étude à approfondir

6.1 Les médias sociaux, la désinformation et la désinformation

Au chapitre 6, j'explique le rôle important que les médias sociaux ont joué dans l'organisation du Convoi de la liberté. Dans le présent rapport, je traite aussi de la façon dont les médias sociaux ont contribué à la diffusion de désinformation, voire de désinformation, avant et pendant les manifestations. Par exemple, au chapitre 5, je passe en revue le témoignage de l'expert Ahmed Al-Rawi, professeur à l'école de communication de l'Université Simon Fraser, sur la rhétorique diffusée par les médias sociaux pendant les manifestations liées au Convoi de la liberté, y compris la dynamique des théories du complot et de la désinformation. Je souligne également le rôle que la désinformation a joué dans les croyances sur la COVID-19 et comment ces opinions ont contribué à des formes de protestation de plus en plus agressives. Au chapitre 9, j'explique comment différents organisateurs du convoi, dont Benjamin Dichter, Patrick King et Brigitte Belton, ont utilisé les médias sociaux pour qualifier de « fausse nouvelle » l'accord conclu entre un autre groupe d'organisateur et le maire d'Ottawa, Jim Watson, en vue de déplacer les camions des zones résidentielles vers la rue Wellington.

Même cette Commission a fait l'objet de désinformation (voire de désinformation), y compris de fausses allégations selon lesquelles le premier ministre et moi sommes parents, ou Bill Blair, en tant que président du Conseil privé du Roi pour le Canada, dirigeait les travaux de la Commission. Ces types d'allégations, qui se sont facilement

répandues dans les médias sociaux, pourraient avoir pour effet de miner la confiance du public dans le travail de la Commission. Bien entendu, la critique de bonne foi d'une commission d'enquête n'est pas seulement acceptable, elle devrait être encouragée. Ironiquement, les critiques fondées sur la mésinformation et la désinformation contribuent à affaiblir la voix de ceux qui pourraient souhaiter formuler des critiques plus valables.

J'ai déjà souligné que les médias sociaux sont en fin de compte un outil, et comme tous les outils, ils peuvent être utilisés à des fins constructives et destructives. Lors de la table ronde sur la mésinformation, la désinformation et le rôle des médias sociaux, Dax D'Orazio a fait une observation semblable :

[TRADUCTION]

Il y a des coûts et des avantages à l'avènement des médias sociaux, et l'un des plus importants, en ce qui concerne les chiens de garde traditionnels, est que nous avons potentiellement un meilleur accès à des renseignements exacts et de meilleure qualité.

Cela dit, nous constatons aussi que des choses comme la conspiration, la rumeur, la haine ainsi que la propagande risquent d'exercer une plus grande influence¹³.

La table ronde et le document commandé préparé par Emily Laidlaw¹⁴, professeure à la faculté de droit de l'Université de Calgary, m'ont montré clairement que les questions entourant la mésinformation, la désinformation et les médias sociaux sont à la fois essentielles à la société moderne et incroyablement complexes et nuancées. Les modifications réglementaires risquent de porter atteinte à la liberté d'expression et d'entraîner des conséquences inattendues. L'inaction risque de permettre à

¹³ Témoignage de Dax D'Orazio, transcription, 29 novembre 2022, p. 5.

¹⁴ Emily Laidlaw, *La mésinformation, la désinformation, la malinformation et le Convoi : un examen des rôles et des responsabilités des médias sociaux*. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

l'influence corrosive de l'inconduite en ligne d'éroder la démocratie elle-même. Je ne pense pas que la présente Commission, compte tenu du temps limité dont elle disposait et de son champ d'action relativement étroit, soit le bon endroit pour faire des recommandations de portée générale à cet égard. J'espère plutôt que les preuves présentées au cours des phases d'examen des faits et des politiques de la Commission fourniront aux décideurs des données utiles alors qu'ils continuent à débattre de ces questions complexes. Je souligne que le gouvernement fédéral s'est engagé dans des initiatives visant à promouvoir un écosystème d'information sain, comme l'Initiative de citoyenneté numérique, qui vise à renforcer la résilience des citoyens face à la désinformation en ligne, et qu'il est en train de mener des consultations sur un projet de loi visant à lutter contre les contenus en ligne préjudiciables.

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.

6.2 Le sociofinancement et les cryptomonnaies

Au chapitre 13, j'examine de façon assez détaillée comment le Convoi de la liberté a amassé des fonds et comment ces fonds ont été à la fois bloqués et distribués par différents moyens. Une grande partie de ces preuves portaient sur des enjeux financiers bien connus des organes de réglementation et des tribunaux. Ma description des comptes bancaires et des injonctions conservatoires, ou *Mareva*, sera familière à la plupart des décideurs. Cependant, le financement du Convoi de la liberté a également fait appel à une série de technologies plus nouvelles, notamment le sociofinancement et les cryptomonnaies.

Ces deux technologies modernes posent des questions complexes aux pouvoirs publics. Les documents commandés produits par Michelle Cumyn¹⁵, professeure à la faculté de droit de l'Université Laval et Ryan Clements¹⁶, professeur à la faculté de droit de l'Université de Calgary, sur le sociofinancement et les cryptomonnaies, respectivement, montrent à quel point les enjeux juridiques entourant ces deux outils sont complexes. Cependant, il est évident que ce sont des technologies avec lesquelles les gouvernements devront composer. Les plateformes de sociofinancement ont permis d'amasser des millions de dollars en quelques jours pour soutenir le Convoi de la liberté. Une analyse d'expert préparée pour la Commission¹⁷ a montré que les cryptomonnaies ont permis d'amasser d'importantes sommes d'argent hors du contrôle des institutions financières conventionnelles et, dans certains cas du moins, de se soustraire selon toute apparence à des ordonnances judiciaires.

Je sais que le gouvernement fédéral a récemment entrepris une étude sur les cryptomonnaies. Je sais aussi que d'autres entités, y compris les organes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières, ont examiné et continuent d'examiner cette technologie. Je les encourage à le faire, et j'espère que les preuves obtenues grâce au travail de cette Commission les aideront dans leurs efforts.

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.

¹⁵ Michelle Cumyn, *Cadre juridique du sociofinancement et gouvernance des plateformes en ligne*. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

¹⁶ Ryan Clements, *La cryptomonnaie : difficultés pour la gouvernance conventionnelle des opérations financières*. Ce document se trouve dans le volume 5 de ce Rapport.

¹⁷ Kroll, *Investigative Analysis*, COM00000932.

En ce qui concerne le sociofinancement, je ne formule pas de recommandation précise. Toutefois, je souhaite faire une observation. Il a beaucoup été question du spectre du « financement étranger » du Convoi de la liberté, une préoccupation qui était sans doute exagérée. Lors de la table ronde de la Commission sur la gouvernance financière, le maintien de l'ordre et le renseignement financier, différents points de vue ont été exprimés sur le financement étranger. Par exemple, Jessica Davis, présidente d'Insight Threat Intelligence, a recommandé de limiter le financement étranger d'activités politiques au Canada, qu'il soit manifeste ou secret¹⁸. Michelle Gallant, professeure à la faculté de droit de l'Université du Manitoba, a insisté sur le fait que de nombreux États utilisent les limites imposées au « financement étranger » pour étouffer les mouvements de la société civile nationale et porter atteinte à la vie privée¹⁹.

À mon avis, il est important de reconnaître que le concept de financement étranger est étendu et qu'il englobe une vaste gamme de comportements. Tant les efforts financiers clandestins d'États étrangers pour influencer sur les élections que les dons individuels de simples citoyens à des organisations de défense des droits de la personne peuvent être qualifiés de financement étranger. Je reconnais qu'il existe des types de financement étranger qui sont nuisibles et d'autres qui sont bénins et même souhaitables. J'ajouterais que le financement « étranger » peut aussi inclure l'argent versé par des citoyens canadiens vivant à l'étranger. Dans toute initiative visant à intervenir dans ce domaine, le gouvernement devrait garder ce fait à l'esprit et ne pas supposer que toutes les formes de financement étranger posent un problème.

7. Suivi et reddition de comptes

Le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* est une décision extraordinaire et de grande portée. Voilà pourquoi le Parlement a intégré dans la Loi un ensemble aussi

¹⁸ Témoignage de Jessica Davis, transcription, 28 novembre 2022, p. 101.

¹⁹ Témoignage de Michelle Gallant, transcription, 28 novembre 2022, p. 121-125.

élaboré de mesures de reddition de comptes. Cependant, j'estime qu'il manque une pièce importante pour assurer le degré de reddition de comptes requis.

Si nous voulons tirer tous les avantages d'une commission d'enquête, il est évidemment nécessaire que le gouvernement rende compte, publiquement et avec transparence, du sort qu'il réserve aux recommandations qu'elle formule. Le gouvernement doit communiquer quelles recommandations il accepte et fournir des rapports périodiques sur la manière dont il les met en œuvre. Si le gouvernement rejette des recommandations, en tout ou en partie, il doit expliquer publiquement pourquoi.

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.