

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



Volume 4 : Processus et annexes

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 4 : Processus et annexes

Février 2023



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

Volume 4 : Processus et annexes.

© 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 4: Process and Appendices.

Vol. 4 - CP32-167/4-2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46702-3

(Ensemble) CP32-167/2022F-PDF

ISBN 978-0-660-46698-9



Table des matières

Chapitre 19 : Le processus de la Commission	7
1. Introduction	7
2. La création de la Commission	7
2.1 Le recrutement du personnel de la Commission	7
2.2 Les bureaux de la Commission	9
3. Le processus d'enquête de la Commission	10
3.1 La structuration de l'enquête	10
3.2 La collecte des documents	12
3.3 Les entrevues de témoins	17
3.4 La préparation des résumés d'entrevues	20
4. Le programme de recherche de la Commission	21
5. Les parties et le financement	22
6. La préparation pour les audiences publiques	24
6.1 La gestion des documents	24
6.2 La préparation des rapports	28
6.3 Le lieu des audiences	30
7. Le processus de consultation du public	31
8. Les audiences publiques	32
9. La préparation du rapport	40
10. Observations finales	42
Annexe 1: Décret C.P. 2022-392	1-1
Annexe 2: Règles de pratique et de procédure révisées	2-1
Annexe 3: Règles relatives à la participation et à l'aide financière	3-1
Annexe 4: Avis aux parties intéressées concernant la Commission sur l'état d'urgence	4-1



Table des matières (suite)

Annexe 5:	Demande de participation et de recommandation d'aide financière	5-1
Annexe 6:	Décision sur la qualité pour agir	6-1
Annexe 7:	Décision sur l'aide financière	7-1
Annexe 8:	Décision complémentaire sur la qualité pour agir	8-1
Annexe 9:	Décision complémentaire sur l'aide financière	9-1
Annexe 10:	Décision complémentaire sur la qualité pour agir et l'aide financière (n° 2)	10-1
Annexe 11:	Décision complémentaire sur la qualité pour agir (n° 3)	11-1
Annexe 12:	Décision complémentaire sur l'aide financière (n° 3)	12-1
Annexe 13:	Décision complémentaire sur la qualité pour agir (n° 4)	13-1
Annexe 14:	Décision complémentaire sur la qualité pour agir (n° 5)	14-1
Annexe 15:	Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques	15-1
Annexe 16:	Avis aux parties et au public : Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques de la Commission sur l'état d'urgence	16-1
Annexe 17:	Exemple de Sommation de production de documents	17-1
Annexe 18:	Exemple de Sommation à témoigner	18-1
Annexe 19:	Protocole de gestion des documents	19-1
Annexe 20:	Discours d'ouverture	20-1
Annexe 21:	Liste de témoins	21-1
Annexe 22:	Décision concernant une demande d'audience à huis clos en l'absence des parties	22-1



Table des matières (suite)

Annexe 23:	Décision relative à la demande présentée au titre de la règle 56 (Benjamin Dichter)	23-1
Annexe 24:	Décision relative aux demandes présentées au titre de la règle 56 et des règles 105 à 108 (Jeremy MacKenzie)	24-1
Annexe 25:	Décision relative à la demande visant à contraindre le gouvernement du Canada à produire les versions non caviardées de documents	25-1
Annexe 26:	Décision relative à la demande visant à obliger à produire des documents, à citer des témoins à comparaître et à prendre d'autres mesures correctives	26-1
Annexe 27:	Deuxième décision relative à la demande visant à contraindre le gouvernement du Canada à produire les versions non caviardées de documents	27-1
Annexe 28:	Troisième décision relative à la demande visant à contraindre le gouvernement du Canada à produire les versions non caviardées de documents	28-1
Annexe 29:	Rapport - Ce que nous avons entendu des Canadiens : Consultation publique sur les manifestations et la déclaration de l'état d'urgence	29-1
Annexe 30:	Le personnel de la Commission	30-1
Annexe 31:	Liste des parties et leurs représentants	31-1
Annexe 32:	Proclamation déclarant l'état d'urgence	32-1
Annexe 33:	<i>Règlement sur les mesures d'urgences</i>	33-1
Annexe 34:	<i>Décret sur les mesures économiques d'urgence</i>	34-1
Annexe 35:	Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement - Consultations prévues par la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	35-1
Annexe 36:	Explication conformément au paragraphe 58(1) de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	36-1

Chapitre 19

Le processus de la Commission



Le processus de la Commission

1. Introduction

Occuper le poste de commissaire de la première enquête publique menée en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* fut à la fois un honneur et une tâche intimidante en raison des défis uniques, des longues heures et de la difficulté du travail à accomplir. Ce fut aussi l'une des missions les plus gratifiantes de ma carrière. Dans ce chapitre, je décris le travail de la Commission dans l'accomplissement de son mandat, depuis ses premiers jours jusqu'à la préparation de ce rapport.

2. La création de la Commission

La Commission a été créée le 25 avril 2022 par le décret 2022-392. Aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*, la Commission devait déposer son rapport dans les 360 jours après la cessation de l'état d'urgence. Le gouvernement fédéral a créé la Commission deux mois après la fin de l'état d'urgence, ce qui signifiait qu'il ne me restait plus que 300 jours pour m'acquitter de mon mandat. Ce délai exceptionnellement court a eu un impact considérable sur le travail de la Commission.

2.1 Le recrutement du personnel de la Commission

Après avoir été nommé commissaire, la première personne à laquelle j'ai fait appel était Shantona Chaudhury, à qui j'ai demandé d'être co-procureure en chef. Elle a accepté, et tous les deux, nous avons commencé à constituer l'équipe dont j'allais avoir besoin pour m'acquitter de mon mandat. Shantona s'est avérée indispensable et grâce à son bon jugement, l'équipe que nous avons réunie était exceptionnelle

et a rendu réalisable la tâche à laquelle nous étions confrontés. J'ai aussi approché Jeffrey Leon, qui a accepté l'autre poste de co-procureur en chef. Il a apporté une riche expérience et est rapidement devenu une ressource essentielle pour moi. J'ai alors confié à Shantona et à Jeff le soin d'organiser et de gérer l'équipe de juristes de la Commission, de concevoir et de mettre en œuvre le plan d'enquête de la Commission, et de me prodiguer des conseils sur les dizaines d'enjeux juridiques et de politiques qui se sont posés à moi pendant toute la durée de ce mandat colossal.

La mise sur pied d'une commission d'enquête est une tâche difficile et monumentale. Je savais qu'il me fallait rapidement trouver une personne d'expérience pour travailler à mes côtés et mettre en route la Commission. J'ai eu la chance exceptionnelle qu'Hélène Laurendeau, ancienne sous-ministre au gouvernement fédéral, accepte le poste de directrice exécutive de la Commission. Hélène était responsable de tous les aspects de l'administration de la Commission, y compris les finances et les ressources humaines, l'administration des contrats, et la planification opérationnelle. Son expérience, son intelligence et son discernement en ont fait un membre indispensable de l'équipe. Elle m'a beaucoup aidé à comprendre et à appliquer la myriade de règlements, de politiques et de procédures qui s'appliquent aux commissions d'enquête fédérales. Sans elle, je n'aurais littéralement pas pu m'acquitter de ma tâche.

Une fois que les cadres de la Commission ont été nommés, nous avons commencé à organiser le travail de la Commission. Nous avons sélectionné une équipe d'avocats seniors de Toronto et d'Ottawa, ainsi que des avocats juniors talentueux pour les seconder. Au fur et à mesure que la charge de travail a augmenté, j'ai dû recruter d'autres avocats. Lorsque les audiences publiques ont commencé, la Commission comptait 20 avocats, y compris les deux co-procureurs en chef, auxquels se sont ajoutés trois avocats régionaux pour les questions concernant la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba.

Pendant qu'elle étoffait son équipe de juristes, la Commission a également recruté des agents administratifs dont les fonctions consistaient à fournir une assistance administrative aux avocats de la Commission, à gérer ses bureaux, à administrer des contrats, et mille autres choses nécessaires au bon fonctionnement d'une commission.

Étant donné l'intérêt que le mandat de la Commission suscitait dans la population, et la nécessité de bien communiquer avec le public, j'ai également recruté un conseiller en communications pour s'occuper des relations avec les médias, du site Web et de la présence de la Commission sur les médias sociaux.

J'ai eu la chance d'obtenir l'aide de plusieurs conseillers principaux en politiques spécialisés dans des questions importantes pour la Commission, comme le maintien de l'ordre, la sécurité nationale, l'appareil gouvernemental et la conduite d'une enquête publique.

Il est impossible de décrire la quantité et la qualité du travail accompli par toutes ces personnes. Je me contenterai de dire qu'elles ont toutes fait preuve d'un engagement, d'une compétence et d'un professionnalisme inégalés pendant leur détachement auprès de la Commission. Je ne pense pas que j'aurais pu réunir une équipe plus compétente pour m'aider à accomplir ma mission, et je remercie très sincèrement chacun de ses membres.

2.2 Les bureaux de la Commission

La Commission avait des bureaux à Ottawa et à Toronto. Le bureau d'Ottawa a été créé en premier; il logeait la directrice exécutive de la Commission, la majorité du personnel administratif et un grand nombre d'avocats. Les autres avocats ont travaillé à partir d'un bureau satellite à Toronto avant d'être relogés à Ottawa, juste avant le début des audiences publiques.

La Commission s'est heurtée à quelques problèmes pour organiser ces bureaux, surtout à Toronto. Il a fallu faire des aménagements importants pour que les locaux

puissent être équipés des systèmes de sécurité nécessaires au traitement des documents classifiés. Étant donné le nombre limité de bureaux ainsi équipés, les avocats de la Commission se sont parfois retrouvés dans l'impossibilité d'accéder à des documents classifiés.

La technologie a causé de multiples problèmes opérationnels auxquels il a fallu trouver des solutions pour que la Commission puisse fonctionner. Le bureau de Toronto a eu des problèmes de connexion à Internet pendant les deux premiers mois, et un lien vidéo dédié et sécurisé entre les bureaux de Toronto et d'Ottawa était souvent en panne, ce qui empêchait les avocats de la Commission de discuter d'informations classifiées pendant les réunions rassemblant tous les avocats. Heureusement, le Bureau du Conseil privé – qui était chargé des technologies de l'information (TI) pour la Commission – a réussi, au prix de beaucoup d'efforts, à régler les problèmes techniques qui ont entravé le travail de la Commission pendant les premiers mois.

Nous avons fait face à plusieurs autres défis au moment de la création des bureaux. Certains étaient liés à la nature confidentielle du travail de la Commission, comme le temps qu'il a fallu attendre pour se procurer des classeurs et des porte-documents sécurisés, ainsi que des déchiqueteuses de niveau très secret. D'autres concernaient la délivrance des cartes de sécurité nécessaires au personnel de la Commission pour qu'il puisse se déplacer entre les bureaux d'Ottawa et de Toronto. Toutefois, fin mai, les bureaux de la Commission étaient prêts.

3. Le processus d'enquête de la Commission

3.1 La structuration de l'enquête

La vaste portée de mon mandat nécessitait une enquête tout aussi vaste. C'était la première fois que l'état d'urgence avait été invoqué en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et c'était la première enquête menée en vertu de cette loi. Le décret de ma nomination, qui exposait mon mandat, énumérait un certain nombre de domaines

d'enquête supplémentaires. Pour examiner toutes les questions mentionnées dans mon mandat, il m'a fallu étudier la conduite d'un grand nombre d'institutions et d'individus partout au Canada, aussi bien des manifestants que des services de police et des entités politiques comme le Cabinet. Rien que pour examiner les mesures prises par le gouvernement fédéral, il a fallu rencontrer des dizaines de ministres et de représentants de ministères et d'agences. Pour faire enquête sur chacune des entités qui avaient joué un rôle dans les événements que j'avais le mandat d'examiner, il a fallu mettre sur pied une stratégie fondée sur des connaissances, des compétences et des techniques d'enquête particulières.

L'autre défi qu'a dû relever la Commission était le peu de temps dont elle disposait pour mener à bien son enquête. La tenue d'audiences publiques productives était un élément essentiel de l'enquête, mais pour ce faire, la Commission a dû réaliser sa pré-enquête dans un délai extraordinairement court. Une fois la Commission mise sur pied, il ne lui restait plus que trois ou quatre mois pour solliciter et examiner les documents et procéder aux enquêtes nécessaires. Pour y parvenir, elle a dû faire une série d'enquêtes parallèles distinctes.

La Commission a fait son enquête à partir d'une série de dossiers ou domaines d'intérêt. Chacun de ces dossiers était piloté par un avocat senior. Au début, il y avait cinq domaines d'intérêt : le gouvernement fédéral (dossier piloté par les co-procureurs en chef), les manifestants, les municipalités, les provinces et la police. Un sixième a été créé plus tard pour examiner les questions liées aux collectes de fonds et aux aspects financiers. En règle générale, les activités concernant chaque dossier étaient menées indépendamment des autres.

Nous nous sommes vite rendu compte que, même si cette stratégie des enquêtes parallèles permettait d'explorer différentes pistes à la fois, et ce, de façon rapide et efficace, il fallait aussi assurer le partage des connaissances entre les équipes, car bien souvent, les informations obtenues lors d'une enquête donnée jetaient un éclairage utile sur d'autres enquêtes. Nous avons donc élaboré deux grandes

stratégies pour garantir le flux constant des informations partagées. Premièrement, les avocats juniors étaient affectés à plusieurs dossiers à la fois, de sorte que chaque équipe d'enquête était directement informée de l'évolution des autres dossiers. Deuxièmement, la Commission organisait des réunions hebdomadaires de tous les avocats, pendant lesquelles les avocats seniors faisaient le point sur ce qui avait été fait pendant la semaine précédente. De plus, les avocats seniors étaient en contact constant les uns avec les autres et se rencontraient fréquemment pour discuter de leurs enquêtes respectives.

Même si chaque avocat senior menait son enquête en fonction des exigences particulières des personnes et des organismes qu'il avait à interroger, il y avait des éléments communs à toutes les enquêtes, à savoir la collecte des documents, les entrevues de témoins, et la préparation de documentation pour les audiences publiques.

3.2 La collecte des documents

Nous savions dès le départ que notre enquête allait générer un grand nombre de documents. Au début, la Commission a adressé des requêtes à un certain nombre de détenteurs de dossiers. Dans plusieurs cas, les destinataires de ces requêtes lui ont demandé d'exercer son pouvoir de réquisition de documents. Même si je ne l'invoquais pas en premier ressort, j'ai décidé de le faire en vertu du paragraphe 4b) de la *Loi sur les enquêtes* lorsque les détenteurs de dossiers le demandaient. Dans les cas où les détenteurs de dossiers se trouvaient en dehors du Canada et où il m'aurait peut-être été difficile d'exiger la production des documents, les avocats de la Commission ont négocié avec les personnes concernées pour obtenir leur coopération. De façon générale, cette coopération a été accordée.

La Commission a obtenu les documents de deux façons : une première qui était propre au gouvernement fédéral et une seconde commune à tous les autres détenteurs de dossiers. Le gouvernement fédéral avait des centaines de milliers

de documents potentiellement pertinents à mon mandat. La gestion d'un si grand nombre de documents aurait déjà été difficile dans des circonstances normales, mais avec le délai extrêmement serré de la Commission, cela devenait quasiment impossible. La gestion des documents était rendue encore plus difficile par le fait que des milliers de documents pertinents étaient classés « Secret » ou « Très secret » par le gouvernement fédéral. D'autres, par milliers, contenaient des informations faisant l'objet d'une revendication de privilège au titre des articles 37 à 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, c'est-à-dire l'immunité d'intérêt public, la confidentialité liée à la sécurité nationale et, ce qui est peut-être plus problématique, les renseignements confidentiels du Cabinet.

En conséquence, la Commission a dû faire preuve de créativité et adopter une approche privilégiant la proportionnalité. Dès le départ, elle a décidé de ne pas demander à voir tous les documents potentiellement pertinents à son mandat, mais plutôt d'envoyer au gouvernement fédéral une série de requêtes pour la production de documents spécifiques. Les premières requêtes désignaient les types ou catégories de documents dont la Commission avait des raisons de croire qu'ils étaient pertinents. Au fur et à mesure que les avocats ont examiné ces documents et ont acquis une meilleure compréhension des activités du gouvernement fédéral, la Commission a envoyé une série de requêtes de divulgation supplémentaires. Cette méthode itérative a eu l'avantage d'éviter que le gouvernement fédéral ne nous envoie d'un seul coup une masse de documents qui nous aurait été impossible de réviser dans le temps qui nous était alloué et qui n'aurait pas conféré beaucoup d'avantages concrets à la Commission. Finalement, le gouvernement fédéral a divulgué plus de 23 000 documents.

La Commission a également négocié une entente avec le gouvernement fédéral pour que, dans un premier temps, les documents soient produits sans caviardage en vertu des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Les documents contenant des informations qui pourraient faire l'objet d'une revendication de privilège au titre de ces articles seraient identifiés mais pas caviardés. Cela a permis à la Commission de voir

toutes les informations susceptibles d'être soumises à ces privilèges et a grandement amélioré sa compréhension de la preuve au cours de l'enquête. Les documents étaient caviardés, le cas échéant, en raison du secret professionnel de l'avocat, du privilège relatif au litige, de renseignements non pertinents, de renseignements personnels, du privilège de l'indicateur de police ou parce qu'ils contenaient des renseignements visés par certaines interdictions de divulgation prévues par la loi, comme l'article 55 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et l'article 18.1 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

La question des renseignements confidentiels du Cabinet a été traitée séparément et s'est avérée beaucoup plus difficile à régler. Au départ, le gouvernement fédéral était très réticent à l'idée de permettre à la Commission d'examiner des informations constituant des renseignements confidentiels du Cabinet. Contrairement aux informations susceptibles de faire l'objet d'une revendication de privilège au titre des articles 37 ou 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, il était impossible que la Commission puisse recevoir des versions non caviardées de documents contenant des renseignements du Cabinet. Le gouvernement fédéral a commencé par dire que la Commission ne pouvait recevoir aucune information constituant des renseignements confidentiels du Cabinet. J'ai alors répondu qu'il me serait très difficile, voire impossible, de mener à bien mon mandat si je n'avais pas les informations dont le Cabinet disposait au moment où il a pris la décision d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les semaines qui ont suivi ont donné lieu à d'âpres négociations entre les avocats de la Commission et les représentants du gouvernement fédéral. Malgré la difficulté de l'exercice, nous avons abouti à un accord qui permettait à la Commission d'effectuer son travail. Selon cet accord, la Commission aurait accès à toutes les informations dont disposait le Cabinet au moment où il a décidé, compte tenu des circonstances, de déclarer l'état d'urgence et de mettre en place des mesures extraordinaires à titre temporaire, mais la teneur des discussions et les positions de chaque membre du Cabinet resteraient toutefois protégées. L'accord nous était acceptable, étant donné que ce qui nous intéressait, c'était de savoir de quelles informations disposait le

Cabinet, et non les opinions des ministres. Grâce à cet accord, la Commission a pu examiner toutes les informations sur lesquelles le Cabinet s'est fondé pour prendre les décisions qui sont au cœur de cette enquête.

Le mandat de la Commission l'obligeait à « utiliser le système automatisé de soutien au contentieux désigné par le procureur général du Canada ». Il s'agit du système *Ringtail*, que le ministère de la Justice utilise pour gérer et divulguer ses documents. Le personnel de la Commission ne pouvait accéder à *Ringtail* que par le réseau sécurisé CABNET, qui n'était accessible qu'en personne, dans les bureaux de la Commission à Ottawa et à Toronto. Seuls les employés de la Commission et les contractuels ayant une autorisation de sécurité avaient accès à CABNET.

Les autres parties envoyaient les documents demandés directement à la Commission. Ces documents étaient souvent fournis dans un format non caviardé, sans préjudice de toute revendication de privilège qu'une partie pourrait faire valoir. Près de 62 000 documents ont été produits par plus de 30 détenteurs de documents. Ces documents ont été placés dans un système nuagique de gestion documentaire appelé *Relativity*. Contrairement à *Ringtail*, *Relativity* était accessible au personnel de la Commission où qu'il se trouve. Il devenait donc possible de permettre à des personnes extérieures à la Commission d'accéder à *Relativity*. C'est pour cette raison que la Commission a fini par se servir de *Relativity* comme plateforme de gestion de ses documents pendant les audiences publiques.

La Commission a retenu les services d'une conseillère juridique spécialisée dans la gestion complexe de documents pour gérer le gros volume de documents qu'elle avait à examiner. Elle a également signé un contrat avec un cabinet externe de gestion des documents électroniques pour traiter, codifier et organiser les documents et gérer les bases de données de la Commission hébergées par *Ringtail* et *Relativity*. À l'instar des avocats de la Commission, les avocats travaillant pour ce cabinet de gestion des documents ont dû obtenir la cote de sécurité nécessaire pour accéder à CABNET.

L'obligation d'utiliser un système de gestion de documents distinct pour le gouvernement fédéral a donné lieu à un certain nombre de problèmes pour la Commission. Premièrement, la version de *Ringtail* utilisée par le ministère de la Justice était une ancienne plateforme, et peu de personnes en dehors du gouvernement ne la connaissent. Le cabinet externe qui avait été retenu par la Commission pour gérer ses documents avait du mal à trouver des gens capables de l'utiliser, si bien qu'il a dû faire venir une directrice de projet de la Colombie-Britannique.

Deuxièmement, la Commission a dû travailler sur deux plateformes différentes en même temps. Même si un certain nombre de documents du gouvernement fédéral étaient transférés sur *Relativity* en vue des audiences publiques, le processus était très lent. Avant que des documents du gouvernement fédéral signalés comme contenant potentiellement des informations tombant sous le coup des articles 37 ou 38 de la *Loi sur la preuve* au Canada puissent être exportés, il fallait que les avocats du ministère de la Justice et des autres ministères et agences les passent en revue ligne par ligne pour vérifier qu'ils ne contenaient pas d'informations liées à la sécurité nationale. Ce n'est qu'à la fin septembre 2022 que le gouvernement fédéral a commencé à livrer des documents dans un format pouvant être divulgué et compatible avec *Relativity*. La Commission a alors dû se poser la question de savoir si ces documents étaient trop caviardés, ce qui présentait certains problèmes. Même si la Commission connaissait les informations qui avaient été caviardées, les autres parties ne les connaissaient pas. Les informations caviardées limitaient aussi la preuve que les avocats de la Commission pouvaient présenter pendant les audiences publiques. Dans certains cas, les avocats de la Commission ont contesté ce caviardage et ont réussi à le faire lever avant que les documents ne soient fournis, dans un format pouvant être divulgué, aux parties. Heureusement, la majorité des documents produits par le gouvernement fédéral ont pu être divulgués sans caviardage.

Enfin, les documents contenant des informations classifiées « Très secret » ont dû être traités séparément parce qu'ils ne pouvaient être vus que par des avocats de la Commission ayant la cote de sécurité appropriée, en personne et dans un lieu

sécurisé. Heureusement, il y a eu peu d'informations de ce type, car seules deux entités fédérales ont produit des documents classés « Très secret ».

Quatre avocats de la Commission, en plus de moi-même, ont obtenu la cote de sécurité nécessaire pour accéder aux renseignements très secrets. Ils ont eu accès à un endroit sécurisé et à un réseau coordonné par le Bureau du Conseil privé. Une fois ce processus en place, les avocats de la Commission ont pu examiner les quelque 300 documents très secrets communiqués à la Commission par le gouvernement fédéral. Sur ce total, environ 65 documents étaient considérés comme pertinents par rapport au mandat de la Commission. En plus des documents classifiés communiqués à la Commission, tout le produit du travail connexe de la Commission a été, et continue d'être, conservé séparément sur un réseau très secret afin d'éviter la divulgation accidentelle de renseignements classifiés. L'élimination, le transfert et la conservation de renseignements classifiés sont soumis à des protocoles de sécurité stricts qui exigent que cet élément du travail de la Commission soit également maintenu et archivé sur le réseau très secret.

3.3 Les entrevues de témoins

Les avocats de la Commission ont commencé les entrevues de témoins en juillet 2022. Les premières ont surtout été des entrevues exploratoires parce que les avocats de la Commission n'avaient pas reçu ou lu les documents des parties. À partir du moment où ils ont commencé à recevoir des documents et des informations avant les entrevues, les avocats ont pu procéder à des entrevues plus ciblées. Il est arrivé que certains témoins soient passés en entrevue une deuxième fois, des informations supplémentaires étant venues jeter un nouvel éclairage sur l'enquête.

Dès le départ, la Commission a dû décider selon quel format elle allait faire les entrevues. Le style et le format de ce genre d'entrevue varient beaucoup d'une commission d'enquête à l'autre, en fonction des besoins. Certaines commissions d'enquête procèdent à des entrevues formelles, avec assermentation des témoins et

transcription des témoignages. D'autres procèdent à des entrevues informelles, sans assermentation des témoins et sans enregistrement des témoignages.

Finalement, la Commission a opté pour une approche plutôt informelle, en raison de la diversité des personnes questionnées et de notre désir d'obtenir le plus de réponses spontanées possible. La Commission estimait que les témoins seraient mieux disposés à fournir des informations complètes et sincères dans un contexte informel, plutôt que dans le contexte d'un interrogatoire plus structuré. De plus, en choisissant une approche informelle, les avocats de la Commission n'avaient pas à se préoccuper de l'admissibilité de la preuve et pouvaient demander aux témoins de spéculer ou d'exprimer leur opinion. Cette approche a bien fonctionné, de sorte que les entrevues menées par la Commission ont occasionné très peu d'hésitations, de différends et d'objections aux questions posées, ou encore des réponses trop prudentes.

Selon le modèle général établi par la Commission, l'entrevue se déroulait de la façon suivante : une fois que les témoins avaient accepté d'être questionnés, on leur demandait de signer un formulaire d'engagement de ne pas divulguer les documents que la Commission pourrait leur montrer au cours de l'entrevue. Cela était nécessaire non seulement parce qu'il fallait protéger l'intégrité du processus d'enquête, mais aussi parce que la Commission avait obtenu ces documents en promettant d'en préserver la confidentialité tout au long de l'enquête. L'obligation de signer cet engagement a parfois été mal interprétée par les témoins, dont certains ont cru que cela les obligeait à garder le secret au sujet de l'entrevue ou que cela leur interdisait de discuter de questions pertinentes avec qui que ce soit. Dans la plupart des cas, les avocats de la Commission ont réussi à leur expliquer que ces formulaires d'engagement avaient une portée limitée, mais une petite poignée de témoins ont quand même refusé de signer et n'ont donc pas pu être questionnés.

Une fois que les témoins avaient signé le formulaire d'engagement, les avocats de la Commission leur donnaient une liste des sujets ou des copies des documents à propos

desquels ils avaient l'intention de les interroger au cours de l'entrevue. Cela a été particulièrement utile lorsque les témoins représentaient de grandes organisations, car cela leur permettait d'avoir une idée des informations que la Commission recherchait. Les avocats n'avaient aucun intérêt à prendre les témoins par surprise, et l'entrevue était généralement plus productive en leur donnant à l'avance la liste des sujets.

Lors des entrevues qui ont précédé les audiences publiques, les témoins n'ont pas été assermentés et les discussions n'ont pas été transcrites. Il a été décidé que les avocats de la Commission prendraient des notes détaillées à partir desquelles on ferait des résumés de ce qui avait été dit. Un petit nombre d'entrevues ont été faites en personne, mais la plupart l'ont été par vidéoconférence. C'était plus pratique étant donné qu'un certain nombre de témoins à questionner résidaient en dehors d'Ottawa ou de Toronto, voire à l'étranger. La plupart des entrevues réalisées avec des témoins du gouvernement fédéral se sont déroulées en personne, en partie à cause du fait qu'elles étaient classifiées « Secret » (et même « Très secret », dans un cas). Pour des raisons de sécurité, ces entrevues ne pouvaient se faire qu'en personne ou par lien sécurisé. La Commission a réalisé des entrevues à Ottawa, à Toronto, à Vancouver et à Regina.

La plupart des entrevues se sont déroulées en présence d'un seul témoin ; toutefois, il est arrivé que les avocats de la Commission fassent des entrevues avec des panels de témoins. Par exemple, pendant environ deux semaines à la fin août 2022, les avocats de la Commission ont fait des entrevues avec plus de 50 hauts fonctionnaires issus d'une douzaine de ministères et agences fédéraux. Ces entrevues se sont généralement déroulées selon le format du panel, car, étant donné que les questions portaient sur l'ensemble du ministère concerné, aucun membre du panel n'était en mesure, à lui seul, de répondre à toutes les questions. Les avocats de la Commission ont estimé que le format du panel pour les entrevues avait été efficace pour obtenir des informations pertinentes au sujet de grandes institutions, mais que ces entrevues étaient parfois longues parce que plusieurs personnes intervenaient pour répondre aux questions.

3.4 La préparation des résumés d'entrevues

Une fois les entrevues terminées, les avocats de la Commission ont préparé des résumés qu'ils ont envoyés aux témoins sous la forme de deux types de documents : les Résumés d'entrevues et les Déclarations de preuve anticipée, selon que le témoin en approuvait ou non officiellement le contenu.

Dans le cas des Résumés d'entrevues, les témoins recevaient les résumés préparés par les avocats de la Commission et avaient la possibilité de les corriger, d'y apporter des précisions ou de revoir certaines informations qui y figuraient. Lorsqu'il s'agissait d'informations sensibles, pour des raisons de sécurité nationale ou autres, les avocats de la Commission s'efforçaient de rédiger le document pour que l'essentiel de l'information soit clair pour le lecteur. Une fois que les témoins et les avocats de la Commission s'étaient mis d'accord sur l'exactitude du résumé, les témoins communiquaient leur approbation du document et le résumé pouvait leur être attribué. Conformément aux *Règles de pratique et de procédure* de la Commission, ces résumés pouvaient être présentés aux audiences publiques comme preuve matérielle.

Les Déclarations de preuve anticipée étaient différentes en ce sens que, même si elles étaient fondées sur les entrevues menées par les avocats de la Commission, elles n'avaient pas été approuvées par les témoins et n'avaient peut-être même pas été revues par ceux-ci. La plupart du temps, ces déclarations étaient préparées lorsque les avocats questionnaient des personnes faisant face ou risquant de faire face à des poursuites pénales ou civiles. Étant donné que la Commission n'a forcé personne à participer à une entrevue, les témoins faisant l'objet de poursuites judiciaires ne pouvaient pas jouir des protections conférées par l'article 13 de la *Charte des droits et libertés* ou par l'article 5 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le fait d'approuver le résumé d'une entrevue susceptible de leur être attribué risquait de nuire à leurs propres intérêts.

Les Déclarations de preuve anticipée étaient des documents préparés uniquement par la Commission et ne pouvaient donc pas être attribuées au témoin en question. Ces documents ont surtout été préparés pour aider les parties aux audiences publiques à anticiper ce qu'une personne pourrait dire si elle était appelée à témoigner.

Pour s'assurer que les personnes dans cette situation recevaient des conseils juridiques adéquats, la Commission a engagé une avocate de service, dont le rôle était de s'entretenir avec des témoins potentiels et de leur donner des avis et des informations sur les conséquences possibles d'un témoignage volontaire devant la Commission. Même si elle rémunérait l'avocate de service, la Commission n'était pas informée de ce qu'elle pouvait dire aux témoins potentiels. Le seul rôle de la Commission consistait à donner aux témoins potentiels les coordonnées de l'avocate de service et de les encourager à profiter de cette ressource.

Un grand nombre de personnes faisant ou risquant de faire l'objet de poursuites ont refusé d'être questionnées par la Commission. Les seules qui ont accepté l'ont fait à condition que cela ne signifie pas qu'elles approuvaient le résumé de l'entrevue. La Commission a reconnu le bien-fondé de cette position et a opté pour les Déclarations de preuve anticipée comme solution intermédiaire.

Au total, les avocats de la Commission ont questionné environ 140 personnes, aussi bien des participants à des manifestations populaires que les plus haut placés du gouvernement.

4. Le programme de recherche de la Commission

Mon mandat m'obligeait notamment à faire des recommandations par rapport aux questions examinées au cours de l'enquête publique. Cela a nécessité l'aide de spécialistes dans toutes sortes de domaines, notamment le droit, la sociologie, l'économie, le maintien de l'ordre et la gestion des catastrophes. Aucune personne n'avait l'expertise nécessaire pour aider la Commission dans tous ces domaines à la

fois. J'ai donc décidé, dès le début, d'engager du personnel de recherche en plus de l'équipe d'avocats de la Commission. J'ai ainsi recruté Geneviève Cartier, professeure titulaire de droit à l'Université de Sherbrooke, qui avait travaillé avec la Commission Charbonneau au Québec, pour diriger cette équipe. La professeure Cartier a dirigé un conseil de recherche composé de sept spécialistes de partout au Canada.

Le conseil de recherche a fourni des services clés à la Commission. En consultation avec les avocats et avec moi, il a préparé un programme de recherche et un plan de mise en œuvre pour identifier les domaines d'enquête que la Commission avait besoin de couvrir pour s'acquitter de son mandat. À partir de là, le conseil a recommandé la préparation de plus d'une douzaine de documents de recherche pour étayer notre travail. Le conseil identifiait des sujets, recherchait des auteurs spécialisés, et examinait les ébauches avant que les documents définitifs ne soient présentés à la Commission. Même si ces documents ne reflétaient que le point de vue de leur auteur et qu'ils n'exerçaient aucune influence contraignante sur moi, ils m'ont aidé à comprendre les nombreux enjeux politiques qui se posaient dans le cadre de mon mandat. J'ai finalement décidé de publier ces documents et de les communiquer aux parties à l'enquête. Je les ai également intégrés dans un volume séparé de ce rapport, afin que le lecteur intéressé par mes recommandations puisse aussi en profiter.

Le conseil de recherche m'a également préparé des notes d'information sur d'autres sujets qui, selon les avocats de la Commission et moi, avaient besoin d'une analyse plus précise sans toutefois nécessiter un document de recherche en tant que tel. Enfin, le conseil de recherche a joué un rôle important dans la conception et la mise en œuvre de la phase relative aux politiques des audiences publiques. Je reviens plus longuement sur cet aspect du travail de la Commission plus loin dans ce chapitre.

5. Les parties et le financement

Mon mandat m'ordonnait d'accorder la qualité pour agir et le droit de participer aux personnes et aux groupes ayant un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête,

si j'étais convaincu qu'ils apporteraient une contribution nécessaire au travail de la Commission. J'avais également reçu l'ordre de donner au gouvernement du Canada et au gouvernement de quelque province que ce soit qui le demandait « la possibilité de participer de façon appropriée ». Le décret énonçant mon mandat indiquait aussi que je pouvais recommander à la greffière du Conseil privé d'accorder du financement à une partie qui, sans ce financement, aurait été à mon avis dans l'impossibilité de participer à l'enquête. Le pouvoir d'accorder du financement incombait à la greffière, mais je suis convaincu qu'elle a donné à mes recommandations toute l'attention voulue.

Le 1^{er} juin 2022, la Commission a publié un avis sur son site Web pour informer le public des formalités à accomplir pour obtenir la qualité pour agir et une aide financière. Le même jour, la Commission a publié ses *Règles de pratique et de procédure*. J'ai décidé que le 15 juin 2022 serait la date limite pour demander à la Commission d'octroyer la qualité pour agir. À cette date, j'avais reçu 39 demandes provenant de personnes, d'organisations et de groupes, y compris des demandes collectives où plusieurs personnes ou organisations s'étaient associées pour demander la qualité pour agir. Plusieurs demandes étaient assorties d'une requête pour que je recommande l'octroi d'une aide financière. Sur ces 39 demandes, j'ai accordé la qualité pour agir à 20 parties ou groupes de parties. Dans les mois qui ont suivi, j'ai reçu un petit nombre de demandes retardataires concernant la qualité pour agir et l'aide financière, ainsi que des requêtes pour modifier la portée de la qualité pour agir ou pour demander une aide financière qui n'avait pas déjà été demandée. Les réponses à ces demandes ont été rendues dans une série de décisions publiées entre juin et octobre 2022. Ces décisions ont été publiées sur le site Web de la Commission et sont incluses dans les annexes de ce rapport.

Les demandeurs ne se sont pas tous vu reconnaître la même qualité pour agir. Pour bon nombre d'entre eux, la qualité pour agir était limitée à certains sujets ou domaines, ou bien leur droit de participer était limité d'une façon ou d'une autre, comme le droit de ne présenter que des soumissions par écrit. D'autres ont obtenu le droit de participer

pleinement à tous les aspects du mandat de la Commission. Dans certains cas, la qualité pour agir a été octroyée à un groupe de demandeurs qui ont dû partager ce statut et agir de concert les uns avec les autres. Cela s'est produit lorsque j'ai estimé que leurs intérêts et leurs perspectives se rejoignaient à un point tel qu'il n'était pas nécessaire d'accorder à chacun la qualité pour agir. Finalement, j'ai accordé la qualité pour agir à 22 personnes et organisations. La liste définitive des parties qui avaient qualité pour agir se trouve dans une annexe de ce rapport.

6. La préparation pour les audiences publiques

La préparation et l'organisation des audiences publiques ont nécessité beaucoup de travail. Ces efforts ont été pilotés par la directrice exécutive de la Commission, avec la participation active de son équipe administrative, et par un groupe d'avocats de la Commission qui ont accepté d'exécuter des tâches opérationnelles en plus de leur travail d'enquête.

6.1 La gestion des documents

L'un des aspects les plus difficiles du travail de la Commission concernait le système de gestion des documents qui permettait de donner accès aux documents pertinents aux parties ayant qualité pour agir, à la fois avant et pendant les audiences publiques. Comme on l'a déjà vu dans ce chapitre, la Commission utilisait deux systèmes différents : *Ringtail* pour gérer les documents fédéraux confidentiels, et *Relativity* pour gérer les documents produits par les autres parties ainsi que les documents fédéraux caviardés que la Commission estimait pertinents pour son travail. La Commission a choisi la plateforme *Relativity* pour la distribution des documents aux parties et pour les audiences publiques parce qu'en étant une plateforme nuagique, elle était accessible partout dans le monde. La Commission a octroyé aux parties environ 220 permis d'accès à *Relativity*, dont la moitié au gouvernement fédéral. *Relativity* était aussi la plateforme que le cabinet de gestion des documents retenu par la Commission

connaissait le mieux, ce qui permettait de penser qu'elle serait la moins susceptible de poser des problèmes pendant les audiences publiques.

Pour finir, la Commission a créé trois bases de données distinctes sur *Relativity* : la base de données de la Commission, la base de données des parties et la base de données multimédia.

La Commission a transmis aux parties le Protocole de gestion des documents où étaient énoncées les modalités d'importation de fichiers sur *Relativity* ainsi que les directives sur les métadonnées qui devaient accompagner les fichiers. Certaines parties ont réussi à se conformer aux exigences techniques du Protocole, mais d'autres n'avaient pas les ressources, les connaissances ou, dans certains cas, la motivation nécessaires pour respecter la procédure établie. La Commission a dû montrer une certaine flexibilité quant à la façon dont elle recevait les documents.

Une fois les documents téléversés dans la base de données de la Commission, les avocats de la Commission en prenaient connaissance et désignaient ceux qui devaient être divulgués aux parties. Cela a nécessité, de la part des avocats de la Commission, beaucoup de discernement. Même si la Commission voulait être aussi transparente que possible et fournir aux parties un accès général aux documents, beaucoup de documents, parmi les dizaines de milliers qui avaient été téléversés, ne présentaient qu'un minimum d'intérêt et n'étaient guère pertinents au mandat de la Commission. Très franchement, on ne pouvait pas s'attendre à ce que les parties puissent dépouiller toute cette masse de documents dans le peu de temps dont on disposait avant les audiences. Finalement, la Commission a décidé d'appliquer le critère de la pertinence et de la proportionnalité. Un document était promu à la base de données des parties si les avocats de la Commission s'attendaient raisonnablement à ce qu'une partie veuille en prendre connaissance, sous réserve du principe de proportionnalité, qui restait primordial. Avec cette approche, sur environ 62 000 documents examinés par la Commission, environ 21 000 ont été promus à la base de données des parties. Quelque 7 284 documents supplémentaires du gouvernement fédéral ont été exportés

de *Ringtail* dans la base de données des parties à la demande des avocats de la Commission.

Avant d'être déplacé vers la base de données des parties, le document devait être renvoyé à la partie qui l'avait préparé pour qu'il soit examiné et possiblement caviardé. Les *Règles* de la Commission exigeaient que les parties produisent des documents non caviardés, sans préjudice de leur capacité de revendiquer un privilège. Cette approche était rendue nécessaire par le délai serré qui était imposé à la Commission, laquelle ne pouvait pas se permettre d'attendre que les parties caviardent leurs documents avant de les produire. Cela a toutefois retardé le processus de divulgation des documents aux parties. Une fois par semaine, tous les documents promus par la Commission à la base de données des parties étaient envoyés à leurs auteurs avec instruction de les examiner et de produire des copies caviardées pour des raisons de confidentialité et expurgées de toute information personnelle non pertinente. Malheureusement, même si la plupart se sont conformés aux instructions de la Commission et ont fourni rapidement des documents caviardés, d'autres, y compris des parties ayant qualité pour agir, n'ont pas renvoyé leurs documents caviardés à temps. Cela a retardé le dépôt de ces documents dans la base de données des parties, et cela a retardé aussi la publication d'autres types de documents, comme les Rapports sommaires (dont il sera plus longuement question un peu plus loin dans ce chapitre).

Obtenir les documents caviardés du gouvernement fédéral a été une tâche particulièrement difficile, en raison des questions de confidentialité relatives à la sécurité nationale, aux renseignements confidentiels du Cabinet et à l'immunité d'intérêt public. Comme on l'a déjà vu dans ce chapitre, il a été très utile à la Commission de recevoir des copies des documents généralement peu caviardés pour des raisons de confidentialité relative à la sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public. Il n'empêche qu'avant d'être transmis aux parties, ils devaient faire l'objet d'un long processus d'examen. Dans le cas des documents identifiés comme touchant à la sécurité nationale, ils devaient être revus, ligne par ligne, par un grand nombre de

personnes, de ministères et d'agences. Si bien que les parties ayant qualité pour agir n'ont eu accès aux documents du gouvernement fédéral dans la base de données des parties que deux semaines avant le début des audiences. Les avocats de la Commission ont continué d'examiner et de contester les caviardages problématiques tout au long des audiences. Ce processus a abouti à la suppression de nombreux caviardages et, lorsqu'une divulgation complète n'était pas possible, l'information masquée a été résumée de manière à en saisir la pertinence dans l'intérêt du public et des parties. Même si ce fut loin d'être parfait, les témoins ont été convoqués de façon à ce que les parties disposent d'un maximum de temps pour prendre connaissance des documents pertinents avant le jour de leur témoignage.

La Commission a aussi eu des problèmes avec les parties qui caviardaient excessivement leurs documents. Par exemple, certaines parties ont choisi de caviarder toute information personnelle figurant dans les documents, que ce soit pertinent ou non, rendant certains documents incohérents et inutiles. Dans d'autres cas, des parties ont revendiqué la confidentialité relative à la sécurité nationale ou l'immunité d'intérêt public d'une façon que la Commission a jugée excessive. En conséquence, les avocats de la Commission ont dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à négocier avec des parties pour qu'elles leur envoient des versions correctement caviardées des documents susceptibles d'être versés dans la base de données des parties.

La Commission a également créé une base de données multimédia pour héberger les centaines d'heures de fichiers vidéo et audio qui ont été soumis. Certains de ces fichiers étaient trop volumineux pour pouvoir être hébergés dans la base de données des parties, comme ce fut le cas d'une série de vidéos de 24 heures sur la circulation fournies à la Commission par la Ville d'Ottawa. Pour régler ce problème, la Commission a créé une base de données distincte pour que les parties aient accès à ces documents.

6.2 La préparation des rapports

En plus des documents qui lui étaient fournis, la Commission a elle-même produit un grand nombre d'éléments de preuve documentaire sous la forme de Rapports sommaires. Ces rapports, qui ressemblaient aux rapports préparés par d'autres commissions d'enquête, avaient pour objectif de résumer un grand nombre de preuves dans un seul document, afin d'éviter de perdre du temps pendant les audiences sur des preuves contextuelles certes importantes mais non controversées.

La Commission a commencé à rédiger les Rapports sommaires en identifiant les sujets susceptibles d'être présentés dans un format écrit. Les rapports ont ensuite été attribués aux avocats de la Commission pour qu'ils procèdent à leur rédaction. Ces derniers se sont fondés à la fois sur des documents fournis à la Commission par les parties et sur des documents qu'ils avaient obtenus auprès d'autres sources. Les Rapports sommaires ont été rédigés dans un langage neutre et descriptif, avec de nombreuses notes en bas de page pour indiquer les sources d'information.

Une fois rédigés, les Rapports sommaires ont été revus par au moins deux autres membres de l'équipe de la Commission, dont au moins un avocat senior ou un co-procureur en chef. Les Rapports sommaires ont ensuite été distribués, à l'état d'ébauche, à toutes les parties ayant qualité pour agir, pour qu'elles fassent connaître leurs commentaires. Même si certaines parties ont fait des commentaires qui relevaient davantage de la défense de leurs propres intérêts, la plupart de ceux qu'a reçus la Commission concernaient des précisions à apporter ou des erreurs mineures à corriger. Fidèle à son engagement envers le bilinguisme, la Commission a ensuite fait traduire les Rapports sommaires pour qu'ils soient publiés en français et en anglais.

Les Rapports sommaires n'ont pas été considérés comme le dernier mot sur tous les sujets qui y étaient abordés. Toutes les parties pouvaient en contester le contenu, ou présenter des soumissions quant à leur pertinence ou à l'importance qui devrait leur

être accordée. Ce n'est pas parce qu'ils avaient été préparés par des avocats de la Commission que je leur ai accordé plus d'importance.

En plus des Rapports sommaires, le personnel de la Commission a préparé des documents pour les audiences publiques, comme des diapositives. Comme ces documents n'étaient généralement pas présentés à titre de preuves, ils n'étaient pas soumis aux parties avant l'audience. Même si je ne me fondais pas sur eux pour constater des faits, ces documents ont été des outils précieux pour échanger de l'information pendant les audiences.

La Commission s'est également appuyée sur diverses entités pour qu'elles soumettent leurs propres rapports. Les avocats de la Commission ont demandé à des parties et à des non-parties de produire ces rapports, appelés Rapports institutionnels, dans lesquels elles devaient décrire leur structure et leur organisation et résumer les mesures et les décisions qu'elles avaient prises à propos de questions liées au mandat de la Commission. Ces rapports, qui pouvaient être approuvés par un témoin assermenté représentant l'institution, ou annexés à un affidavit ou encore intégrés dans un Rapport sommaire, ont été pour la Commission une source d'information efficiente et efficace et lui ont permis, avec les autres documents examinés et les entrevues réalisées, de présenter ces informations à titre de preuve. Les Rapports institutionnels fournis à la Commission variaient beaucoup de par leur style et leur niveau de détail. C'était en partie dû au fait que les entités qui avaient été invitées à les préparer étaient de nature très différente puisqu'elles comptaient aussi bien des entreprises technologiques que des gouvernements provinciaux. Bon nombre de ces rapports ont été assortis d'abondantes notes en bas de page et se sont avérés très utiles à la Commission et aux parties pour identifier et examiner les documents pertinents qui avaient été divulgués. Dans d'autres cas, ces rapports ont permis aux témoins de témoigner de façon plus efficiente en approuvant le Rapport institutionnel dès le début de leur témoignage. La Commission a toujours considéré les Rapports institutionnels avec la prudence qui était de mise, étant donné qu'ils avaient été préparés par des entités distinctes de la Commission. Les parties ayant qualité pour

agir et les avocats de la Commission avaient le droit de contester le contenu d'un Rapport institutionnel.

6.3 Le lieu des audiences

L'une des premières décisions que la Commission a dû prendre au sujet des audiences publiques était leur emplacement. Je ne voulais pas utiliser une salle de tribunal parce que ce type de salle n'est généralement pas assez grand, et aussi parce que je voulais quelque chose de plus neutre. Je pense qu'il était important de rappeler aussi bien aux parties qu'au public qu'il ne s'agissait pas d'une procédure accusatoire mais plutôt d'une procédure ouverte et moins formelle, dont l'objectif était de constater des faits et d'établir la vérité derrière ce qui a conduit à la déclaration de l'état d'urgence et aux mesures qui ont été choisies dans cette situation.

Le personnel de la Commission a dressé une liste des salles susceptibles d'accueillir les audiences publiques à Ottawa, y compris des salles qui avaient déjà été utilisées pour des enquêtes publiques. Finalement, j'ai choisi les Archives nationales du Canada. C'est un immeuble assez grand pour y aménager une salle d'audience et des locaux pour le personnel de la Commission. On y a aussi aménagé un espace réservé aux parties, aux médias et aux services d'interprétation. L'immeuble abrite également un vaste auditorium pouvant être utilisé au cas où la salle principale des audiences serait saturée. Les Archives nationales sont situées sur la rue Wellington, à Ottawa, à proximité de l'endroit où s'est déroulé un grand nombre des événements qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Étant donné qu'il était pratiquement impossible d'organiser des audiences dans toutes les villes où des événements importants s'étaient produits, j'ai pensé qu'il était approprié de tenir les audiences à proximité de l'endroit où s'étaient déroulées les manifestations d'Ottawa.

Il a fallu procéder à l'aménagement des locaux pour que les audiences puissent s'y dérouler, notamment l'accès à un réseau sécurisé et l'aménagement d'espaces de travail pour la Commission et pour les parties ayant qualité pour agir, ainsi que pour

les entrevues de témoins de dernière minute et leur préparation. On a également aménagé des locaux pour permettre l'interprétation simultanée, à la fois dans les langues officielles et dans la langue des signes, et pour que les médias puissent enregistrer les audiences et préparer leurs reportages. Il était entendu que tous ces aménagements n'empêcheraient pas Bibliothèque et Archives Canada de poursuivre ses activités normales.

Des modifications importantes ont été nécessaires pour rendre les audiences pleinement fonctionnelles. Pour garantir le bon déroulement des audiences, il fallait pouvoir fonctionner en mode hybride, c'est-à-dire permettre la participation en personne et à distance. Même si je préfère la participation en personne pour toute procédure judiciaire, je tenais aussi à faciliter la participation à distance lorsque cela était nécessaire. Bon nombre des parties habitaient à l'extérieur d'Ottawa. Sans la participation à distance, l'obligation de se présenter en personne aurait représenté un fardeau injuste. De plus, même si la situation sanitaire est restée relativement favorable pendant le mandat de la Commission, nous n'étions pas à l'abri d'une autre vague de COVID-19. Il était donc important d'avoir des plans de contingence au cas où des rassemblements importants auraient été interdits à l'époque où les audiences devaient se tenir.

7. Le processus de consultation du public

En plus d'accorder le droit de participer aux personnes et aux groupes qui répondaient aux conditions pour obtenir la qualité pour agir, j'ai jugé qu'il était important d'avoir une meilleure compréhension des points de vue et des expériences d'un vaste échantillon de Canadiens. Pour obtenir ces informations, la Commission a lancé un processus de soumissions publiques. Du 18 août au 31 octobre 2022, les Canadiens ont été invités à faire connaître leurs points de vue et leurs expériences sur tous les aspects du mandat de la Commission, et ce, dans le format de leur choix. À cette fin, on leur a donné des lignes directrices et une série de questions pour les aider à rédiger leur soumission de façon concise.

La Commission a finalement reçu environ 8800 soumissions du public. Leurs auteurs appartenaient à tous les groupes d'âge – ils étaient majoritairement âgés de 25 à 64 ans, ce qui est représentatif de la population canadienne. Ils étaient de neuf provinces et territoires du Canada, principalement de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec, qui sont les provinces les plus peuplées. Les soumissions venaient de personnes qui ont participé aux manifestations, de personnes qui en ont subi les répercussions et de Canadiens en général.

Afin d'aider la Commission à examiner et à analyser tous ces commentaires, j'ai retenu les services de personnes ayant de l'expérience avec les médias et les consultations publiques. Elles ont éventuellement remis à la Commission un rapport de leur analyse qui est joint en annexe. Les soumissions reçues ne faisaient pas partie du dossier de la preuve de la Commission, mais elles ont beaucoup aidé la Commission à comprendre les répercussions que les événements de janvier et février 2022 ont eues sur les Canadiens. Elles ont fourni un contexte et un historique utiles pour les délibérations de la Commission dans cette enquête publique.

8. Les audiences publiques

Les audiences publiques de la Commission devaient commencer le 17 septembre 2022 et durer sept semaines, à raison de six semaines d'audiences factuelles suivies d'une semaine d'audiences relatives aux politiques. Commencer le 17 septembre était un défi étant donné les retards survenus quant à la réception et à la divulgation des documents, le grand nombre de personnes que la Commission voulait questionner, et la nécessité de préparer les Résumés d'entrevues, les Rapports sommaires et d'autres documents avant les audiences. D'un autre côté, il fallait aussi que le calendrier des audiences me laisse suffisamment de temps pour préparer mon rapport final.

Il se trouve que les choses ne se sont pas tout à fait passées comme on l'avait prévu. Le 2 septembre 2022, la Commission a annoncé que les audiences publiques seraient reportées d'un mois environ parce que je venais d'apprendre que j'avais besoin de

subir une intervention chirurgicale. J'ai brièvement envisagé de démissionner de mon poste de commissaire, mais étant donné l'avancement des travaux de préparation et le pronostic encourageant des médecins, j'ai décidé qu'il valait mieux que je reste à mon poste. Il me fallait toutefois prévoir une convalescence, si bien que le début des audiences a été reporté au 13 octobre 2022. Étant donné que le calendrier initial de sept semaines était déjà bien rempli, j'ai décidé, de concert avec les avocats de la Commission, que la durée des audiences ne serait pas raccourcie.

À certains égards, le report des audiences a été bénéfique à la Commission et aux parties. En effet, cela a donné aux avocats de la Commission plus de temps pour obtenir les documents et mener des entrevues, pour rédiger les rapports et pour se préparer aux audiences elles-mêmes. Cela a également donné aux parties plus de temps pour examiner les documents et se préparer à participer aux audiences. Ce mois supplémentaire a été utilisé à profit, car le personnel de la Commission a continué de travailler pendant de longues heures pour assurer le bon déroulement des audiences. Avec du recul, même si je suis convaincu qu'il n'y aurait pas eu de problème à maintenir la date du 17 septembre, je pense que le report des audiences n'a pas nui au travail de la Commission et qu'au contraire cela lui a été bénéfique.

Les audiences sur les faits ont commencé le jeudi 13 octobre 2022 et se sont terminées le 25 novembre. À deux exceptions, les témoins ont comparu en personne. Les avocats des parties avaient le choix d'être présents en personne ou par vidéoconférence sur Zoom.

Comme il était prévu que la Commission n'entendrait des témoins que pendant 31 jours, je voulais que le temps consacré aux audiences soit concentré sur les témoignages et pas sur des questions de procédure. Nous avons donc, les avocats de la Commission et moi, encouragé les parties à soulever les questions de preuve, de procédure et autres auprès des avocats de la Commission dès qu'elles se posaient afin qu'elles puissent être examinées et, dans l'idéal, réglées sans empiéter sur le temps des audiences.

Je remercie toutes les parties de leur coopération dans cette entreprise. La plupart des questions ont été réglées sans mon intervention. Quand j'ai dû prendre une décision, les discussions entre les avocats de la Commission et les parties ont permis de réduire le terrain de désaccord.

Les questions plus litigieuses ou complexes ont été traitées par demandes écrites. Lorsqu'une partie présentait une demande, les avocats de la Commission donnaient aux parties une date limite pour faire connaître leur position, après quoi je rendais ma décision. Dans un cas, l'avocat d'un témoin a présenté une demande visant à ce que le témoignage de son client soit entendu à huis clos ou, autrement, en faisant l'objet d'une interdiction de publication. Cette demande, en plus d'être communiquée aux parties, l'a aussi été aux médias, qui ont été invités à présenter des observations.

Les décisions relatives à ces demandes devaient être rendues rapidement. Par conséquent, elles étaient souvent assez courtes. Les décisions ont été affichées sur le site Web de la Commission et elles figurent aussi dans les annexes de ce rapport.

La coopération et la collégialité des avocats ne leur ont pas épargné de longues journées d'audience. La plupart des jours, la Commission entendait deux ou trois témoins ou groupes de témoins. En tout, la Commission a entendu 76 témoins. Il nous est régulièrement arrivé de siéger au-delà de 19 h. La plus longue journée d'audience a duré 11 heures et 20 minutes, ce qui tenait de la prouesse.

Pour ce qui est d'interroger les témoins, les avocats de la Commission ont dirigé tous les interrogatoires. Avant chaque témoignage, les avocats de la Commission ont décidé du temps qu'ils comptaient consacrer à l'interrogatoire du témoin, ce qui est allé de 45 minutes à sept heures. Puis les parties ont eu la possibilité de demander un contre-interrogatoire, là encore avant le témoignage même. Je me suis servi de la règle générale, établie dans d'autres enquêtes, selon laquelle les parties disposeraient collectivement d'autant de temps d'interrogatoire que les avocats de la Commission.

Lorsqu'elles demandaient de pouvoir procéder à un contre-interrogatoire, les parties devaient préciser combien de temps elles sollicitaient et fournir une liste des sujets qu'elles comptaient aborder. Avec l'assistance des avocats de la Commission, j'ai ensuite attribué du temps aux parties en fonction de ces demandes. Avec 20 parties, cela s'est parfois révélé difficile. Souvent, les parties ont obtenu 5 à 10 minutes de temps de contre-interrogatoire. Plus l'intérêt d'une partie envers le témoignage d'un témoin était important, plus le temps qui lui était alloué était long. Souvent aussi, j'ai attribué plus de temps aux parties qu'aux avocats de la Commission, afin d'éviter de limiter arbitrairement qui pouvait procéder à un contre-interrogatoire et pendant combien de temps. Enfin, les parties m'ont régulièrement demandé du temps supplémentaire au cours de leurs interrogatoires. J'ai accédé à toutes les demandes raisonnables et, à l'occasion, les parties ont considérablement dépassé le temps qui leur était alloué. Il appartenait ultimement à chaque partie de déterminer la meilleure façon d'utiliser son temps de contre-interrogatoire.

À moins que les parties en aient convenu autrement, une fois le temps attribué, les contre-interrogatoires se sont déroulés du temps le plus long accordé au plus court, l'avocat des témoins intervenant en dernier. Les avocats de la Commission avaient un dernier droit de réinterrogatoire, après quoi je posais parfois mes propres questions aux témoins.

En ce qui concerne la preuve documentaire, les documents sont devenus des pièces pendant les audiences de différentes manières.

Premièrement, tous les documents annexés aux Rapports sommaires, aux Rapports institutionnels, aux Résumés d'entrevue ou aux affidavits sont devenus des pièces en même temps que ces rapports ont été déposés en preuve. Les avocats de la Commission ont présenté plusieurs Rapports sommaires le premier jour des audiences publiques. D'autres Rapports sommaires ont été présentés pendant les audiences lorsque leur contenu se rapportait au témoignage des témoins suivants. Les Rapports

institutionnels ont été adoptés par un témoin représentatif de l'institution concernée pendant son témoignage ou au moyen d'un affidavit.

Deuxièmement, les documents montrés aux témoins pendant leur interrogatoire aux audiences ont été inscrits comme pièces, en l'absence d'objections retenues.

Enfin, de temps en temps, les avocats de la Commission ont envoyé aux parties des listes de documents qu'ils avaient l'intention de déposer en preuve, mais pas d'une des façons décrites ci-dessus. On a alors parlé de « lots » de documents. En raison du calendrier de la Commission, il était impossible aux avocats de la Commission de déposer en preuve chaque document dans le cadre d'un rapport, d'un affidavit, d'un Résumé d'entrevue ou d'un témoignage de vive voix. Les listes de dépôt en lots ont permis à la Commission de faire en sorte qu'elle-même, les parties et le public disposent de documents importants. À peu près une fois par semaine, les avocats de la Commission fournissaient aux parties une liste des documents qu'ils proposaient de déposer en lot la semaine suivante. Les parties avaient alors la possibilité de s'y opposer. La plupart des documents étaient déposés la semaine suivante sans objection. En cas d'objection, les avocats de la Commission et la partie formulant l'objection ont souvent résolu l'objection. Dans les quelques cas où ils ne sont pas parvenus à un accord, j'ai dû décider si un document était admissible ou pas.

Indépendamment de la façon dont un document était déposé en preuve, les parties avaient la possibilité de l'examiner et de s'opposer à ce qu'il soit déposé avant qu'il soit admis. Les documents étaient inscrits comme pièces en utilisant un numéro d'identification unique attribué au moment du téléchargement sur la plateforme *Relativity*. Dans les rapports, les affidavits et les résumés et pendant les témoignages, il était toujours renvoyé aux documents par leur numéro d'identification unique. Cela permet à quiconque d'aller sur le site Web de la Commission pour y trouver rapidement tous les documents mentionnés dans un Rapport sommaire, un Rapport institutionnel, un Résumé d'entrevue, un affidavit ou une transcription de témoignage.

Les avocats de la Commission et les parties devaient signaler avant tout témoignage les documents qu'ils envisageaient de montrer aux témoins. Cela présentait quelques avantages. Premièrement, cela permettait aux témoins de se familiariser avec tout document qu'ils n'avaient pas encore examiné. Deuxièmement, cela permettait aux parties ou aux avocats de la Commission de soulever et de régler toute question relative à la recevabilité ou au caviardage avant le témoignage. Troisièmement, la communication permettait aux parties de savoir de quel document d'autres avocats parleraient peut-être et d'adapter leur interrogatoire en conséquence.

Les avocats de la Commission fournissaient leur liste de documents trois jours avant la comparution d'un témoin. Les parties fournissaient leurs listes deux jours avant. Comme prévu, quand les avocats de la Commission ou les parties identifiaient des documents supplémentaires après ces délais, ils en donnaient avis et, dans presque tous les cas, ils étaient autorisés à poser des questions sur ces documents supplémentaires. Une fois encore, je remercie tous les avocats de leur coopération en ce qui concerne les nombreux documents que la Commission a examinés.

Une fois qu'un document était inscrit comme pièce, il faisait partie du dossier public et était versé sur le site Web de la Commission. Comme il y avait un temps entre le moment où le document était déposé à l'audience et le moment où il était mis en ligne, les médias pouvaient en demander une copie immédiatement au personnel de la Commission.

Après les audiences sur les faits, la Commission a tenu une semaine supplémentaire d'audiences relatives aux politiques. La phase de l'enquête relative aux politiques visait à m'aider dans l'aspect prospectif de mon mandat. Pour concevoir cette phase des audiences, je me suis appuyé sur le conseil de recherche de la Commission et sur les points de vue des parties. Plus d'un mois avant le début de la phase relative aux politiques, le conseil de recherche m'a proposé huit tables rondes sur différents sujets se rapportant à mon mandat. Cette proposition a été distribuée aux parties afin qu'ils la commentent. La Commission a sollicité les commentaires des parties

sur les sujets – et leur a demandé si d'autres tables rondes seraient utiles. Elle leur a aussi demandé qui devrait être invité à participer aux tables rondes et comment ces audiences devraient être menées.

La Commission a reçu un large éventail de points de vue, y compris le nom de dizaines de participants potentiels et plusieurs suggestions visant à modifier la portée des tables rondes proposées. Différentes parties avaient des opinions très différentes sur ce à quoi devrait ressembler la phase relative aux politiques. Certaines pensaient que les tables rondes devraient se dérouler en privé, en l'absence du public ou des parties elles-mêmes. D'autres proposaient un processus semblable à celui des audiences sur les faits où les avocats des parties auraient le droit de procéder au contre-interrogatoire des participants aux tables rondes ou même être participants eux-mêmes.

Pour finir, la Commission a organisé neuf tables rondes, une ayant été ajoutée à la suite du processus de consultation. Le conseil de recherche a recruté les participants en fonction des propositions des parties, de consultations avec les avocats de la Commission et de ses propres points de vue. J'ai demandé au Conseil de choisir des participants venus de divers horizons et représentant différents points de vue sur les sujets pertinents, afin que je puisse bénéficier de différentes perspectives.

Afin d'être aussi transparent que possible avec les Canadiens, les tables rondes se sont tenues en public, tout comme la phase de l'enquête relative aux faits. Cependant, contrairement à celle-ci, les questions n'ont pas été menées par les avocats, mais par des experts. Chaque table ronde avait un modérateur qui, le plus souvent, ne faisait pas partie du personnel de la Commission¹. Les modérateurs ont rencontré les participants aux tables rondes avant les audiences afin de recenser les sujets à traiter et d'avoir un échange préliminaire d'idées et de points de vue. Les parties étaient invitées à soumettre des questions par écrit une semaine avant chaque table ronde et ces questions étaient également examinées par les participants avant les audiences.

¹ Trois tables rondes avaient pour modérateurs des membres du conseil de recherche.

Pendant les audiences, les parties pouvaient soumettre d'autres questions par écrit aux avocats de la Commission. La dernière demi-heure de chaque table ronde était réservée aux questions ou aux sujets soumis de cette manière.

Pendant les audiences sur les faits et les audiences relatives aux politiques, la Commission a fourni une interprétation simultanée en anglais et en français, ainsi qu'en langage gestuel américain (ASL) et en langue des signes québécoise. Cette interprétation était offerte aux personnes présentes aux audiences et à celles qui suivaient la diffusion sur le site Web de la Commission.

Pendant toute la durée de l'enquête, le site Web de la Commission a joué un rôle déterminant. Il a été créé en mai 2022 et il a servi à afficher des mises à jour, des avis officiels aux parties, des règles et des décisions que j'ai prises au sujet de la qualité pour agir et du financement. Lorsque les audiences ont commencé, le site Web est devenu l'un des principaux outils de la Commission pour rendre les audiences transparentes et ouvertes au public. Les audiences étaient diffusées en direct sur le site Web de la Commission, à partir duquel les médias pouvaient les retransmettre. Les vidéos et les transcriptions écrites des audiences ont également été rendues disponibles sur le site Web. Quand des documents étaient présentés et désignés comme éléments de preuve, ils étaient par la suite affichés sur le site Web. Les documents préparés par la Commission, comme les Rapports sommaires, y ont été affichés en anglais et en français, souvent en même temps. À la fin des audiences, le public avait accès à plus de 300 heures de témoignages enregistrés, à des milliers de pages de transcription et à environ 9 000 pièces.

La Commission a également tenu une audience à huis clos d'une journée pour interroger trois témoins d'organismes de renseignement fédéraux. Cette audience visait à permettre d'interroger les témoins sur des renseignements classifiés que leurs organismes avaient communiqués. Ayant reçu par écrit du gouvernement du Canada une demande d'audience à huis clos, ainsi que des observations sur le préjudice porté à la sécurité nationale si les renseignements étaient rendus publics,

j'étais convaincu qu'une audience à huis clos pour la partie classifiée des éléments de preuve était nécessaire.

L'audience à huis clos a été tenue le 5 novembre 2022 dans un lieu sécurisé fourni par le service des instances désignées de la Cour fédérale du Canada qui a offert un soutien et des locaux exceptionnels et à qui je souhaite exprimer mes sincères remerciements. Les parties étaient invitées à fournir des questions ou des sujets aux avocats de la Commission avant l'audience. Ces questions et sujets ont été soulevés au nom des parties pendant l'audience à huis clos. Ensuite, les avocats de la Commission ont préparé un sommaire public de l'audience à huis clos qui a été communiqué aux parties avant l'interrogatoire des témoins à l'audience publique par souci d'équité et de transparence.

9. La préparation du rapport

Même si le report des audiences publiques a profité à la Commission et aux parties en ce qui concerne les audiences elles-mêmes, il a eu des conséquences importantes pour la préparation de ce rapport. La date statutaire de présentation du rapport au Parlement représentait déjà un défi considérable pour la Commission, et le report des audiences n'a fait que l'exacerber.

La production d'un rapport public comprend de nombreuses étapes au-delà de la simple rédaction du texte, et chacune de ces étapes peut prendre beaucoup de temps. Un rapport de commission doit être révisé, généralement par une équipe de correcteurs professionnels. Dans le cas de nombreuses enquêtes, y compris celle-ci, le rapport doit être préparé en anglais et en français. Le texte final doit être formaté, composé et préparé pour la publication sur support papier et en ligne, et la version imprimée du rapport doit être envoyée à un imprimeur. Enfin, pour les enquêtes comme celle-ci, le rapport intégral doit être soumis au ministère de la Justice pour qu'il en fasse un examen ligne par ligne afin de s'assurer qu'il puisse être présenté au Parlement et divulgué au public. Généralement, la durée de toutes ces étapes ne se

compte pas en jours ou en semaines, mais en mois. Ce n'est que lorsqu'on comprend tout cela qu'on peut vraiment replacer dans son contexte le délai de 300 jours dont disposait la Commission.

Autrement dit, selon les délais initiaux, j'avais prévu sept à huit semaines pour préparer un texte final dans une langue, après la conclusion des audiences publiques. On aurait alors disposé d'environ deux mois pour la révision, l'examen du ministère de la Justice, la traduction et l'impression. Avec le report des audiences, la Commission n'avait plus que trois ou quatre semaines pour rédiger le rapport, à moins d'adopter une approche différente. Contrairement à d'autres commissions d'enquête, je faisais face à une date limite statutaire qui ne pouvait pas être reportée, sauf par l'adoption d'une loi par le Parlement, ce que j'étais très réticent à demander et que je ne pouvais pas m'attendre à obtenir.

J'ai décidé que la seule façon pour la Commission de respecter la date limite était de commencer plus tôt la rédaction du rapport et d'essayer de comprimer la période nécessaire à l'examen aux fins de la sécurité nationale, à la révision, à la traduction et à la publication. Par exemple, une grande partie de ce chapitre a été rédigée avant les audiences publiques, étant donné qu'il décrit des événements qui se sont déroulés bien avant octobre 2022. D'autres parties du rapport, qui ne dépendaient pas des preuves qui pourraient être recueillies pendant les audiences, ont pu être rédigées entre septembre et novembre et ajustées pour tenir compte de témoignages pertinents.

Une fois que, dans un domaine particulier, les preuves avaient été déposées et que les avocats de la Commission n'en avaient plus à présenter, ces derniers devaient me préparer des notes de service détaillées sur toutes les questions abordées dans les témoignages. Pendant les audiences, ces notes de service m'ont servi à préparer, de concert avec les avocats de la Commission, le ou les chapitres relatifs à ces preuves. Les audiences terminées, la rédaction du rapport a accaparé tout mon temps, ce à quoi les avocats de la Commission m'ont beaucoup aidé.

Pour que la rédaction du rapport puisse disposer de plus de trois à quatre semaines, la Commission s'est arrangée pour que le travail de révision et de traduction se fasse simultanément. C'est ainsi que des versions finales mais non révisées ont été envoyées en même temps à la traduction et à l'équipe de correcteurs de la Commission. Après la révision, le personnel bilingue de la Commission a dû revoir le texte traduit pour s'assurer qu'il était conforme à la version anglaise qui venait d'être révisée. Loin d'être la solution idéale, cette approche a permis de donner du travail aux traducteurs d'une manière plus facile à gérer que s'ils avaient reçu tout le texte après sa révision.

10. Observations finales

Mener la première enquête publique tenue en vertu des dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* a été à la fois exigeant et gratifiant. Je suis heureux que, malgré le délai et les autres contraintes avec lesquelles nous avons dû composer, la Commission a produit un rapport complet transmettant aux Canadiens les renseignements qu'elle a découverts. J'espère qu'en plus de faire la lumière sur les circonstances dans lesquelles la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée, ce processus d'examen contribuera à favoriser la confiance et la reddition de comptes concernant nos institutions démocratiques.



Annexe 1

Décret C.P. 2022-392

25 avril 2022

Le 25 avril 2022

Attendu que le 14 février 2022, le gouvernement du Canada, en réponse aux blocages mis en place à différents endroits au Canada — notamment à Ottawa, à Windsor, à Coutts, à Emerson et au point d'entrée de Pacific Highway —, et aux effets néfastes découlant de ceux-ci, a déclaré en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* un état d'urgence qui a été en vigueur jusqu'à sa révocation le 23 février 2022;

Attendu que l'état d'urgence a donné au gouvernement le pouvoir de prendre et d'appliquer les mesures temporaires prévues par le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*;

Attendu que le paragraphe 63 (1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige que, dans les soixante jours suivant la cessation d'effet ou l'abrogation de la déclaration de situation de crise, le gouverneur en conseil fasse faire une enquête sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face;

Attendu que le paragraphe 63 (2) de cette loi exige que le rapport d'enquête soit déposé devant chaque chambre du Parlement dans un délai de trois cent soixante jours suivant la cessation d'effet ou l'abrogation de la déclaration de situation de crise,

À ces causes, sur recommandation du premier ministre, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil :

- a) ordonne que soit prise, pour la période se terminant le 31 mars 2023, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, une commission revêtue du grand sceau du Canada portant nomination de l'honorable Paul S. Rouleau comme commissaire chargé de mener une enquête intitulée Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 (« Enquête publique »), laquelle commission :

(i) ordonne au commissaire d'examiner et de faire rapport sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence par le gouvernement fédéral ainsi que sur les mesures prises par la gouverneure en conseil, au moyen du *Règlement sur les mesures d'urgence et du Décret sur les mesures économiques d'urgence*, pour faire face à l'état d'urgence qui était en vigueur du 14 au 23 février 2022,

(ii) ordonne au commissaire d'examiner, dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face, les questions suivantes :

(A) l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants,

(B) les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement,

(C) les effets, le rôle et les sources de la désinformation et de la mésinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux,

(D) les effets des blocages, notamment leurs effets économiques,

(E) les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence,

(iii) ordonne au commissaire de présenter les conclusions et les leçons retenues, notamment sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgence* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, et 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,

(iv) ordonne au commissaire de soumettre à la gouverneure en conseil, dans les deux langues officielles, un rapport final faisant état de ses conclusions et de ses recommandations au plus tard le 6 février 2023,

(v) autorise le commissaire :

(A) à adopter les procédures et les méthodes qui lui paraissent indiquées pour la conduite efficace et adéquate de l'Enquête publique, à accepter les présentations de la manière qu'il estime indiquée, notamment par voie électronique, et à siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'il précise et de la manière qu'il juge opportuns,

(B) à donner, à sa discrétion et selon son évaluation, à toute personne qui apporterait une contribution nécessaire et qui convainc le commissaire qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête publique la possibilité de participer de façon appropriée à celle-ci,

(C) à recommander au greffier du Conseil privé de financer la participation de toute personne visée à la division (B) selon les lignes directrices approuvées concernant la rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes, si le commissaire est d'avis que la personne ne pourrait autrement participer à l'Enquête publique,

(D) à retenir, à sa discrétion, les services d'experts et d'autres personnes mentionnées à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et à leur verser la rémunération et les indemnités approuvées par le Conseil du Trésor,



(vi) ordonne au commissaire :

(A) d'exercer ses fonctions en évitant de formuler des conclusions ou des recommandations à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations,

(B) d'exercer ses fonctions en veillant à ce que l'Enquête publique ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours, ou toute autre enquête, et d'aviser en bonne et due forme l'institution gouvernementale responsable de tout impact potentiel identifié par le commissaire sur cette enquête ou poursuite en cours,

(C) de prendre, dans le cadre de l'Enquête publique, toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute divulgation de renseignements, à des personnes ou organismes autres que le gouvernement du Canada, qui porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale,

(D) de maintenir le bureau principal de l'Enquête publique dans la région de la capitale nationale et d'utiliser les locaux fournis par le Bureau du Conseil privé,

(E) de suivre les procédures établies en matière de sécurité, notamment les exigences prévues par les politiques, les directives, les normes et les lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de sécurité à l'égard des personnes dont les services sont retenus en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes et à l'égard du traitement de l'information à toutes les étapes de l'Enquête publique*,

(F) d'utiliser les systèmes et les appareils de technologies de l'information et autres systèmes électroniques, notamment les

systèmes de la gestion des documents, ainsi que le soutien, les services et les procédures connexes précisés par le Bureau du Conseil privé, notamment pour la gestion des documents et la création et la tenue à jour de sites Web,

(G) d'utiliser le système automatisé de soutien au contentieux désigné par le procureur général du Canada,

(H) de veiller à ce que le public puisse communiquer avec le commissaire et obtenir ses services simultanément dans les deux langues officielles, à l'égard de toute audience tenue en public,

(I) de déposer auprès du greffier du Conseil privé, dès que possible à l'issue de l'Enquête publique, ses documents,

(J) de donner au gouvernement du Canada la possibilité de participer de façon appropriée à l'Enquête publique,

(K) de donner aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux administrations municipales, la possibilité de participer de façon appropriée à l'Enquête publique s'ils le demandent;

b) exige que soit déposé, au plus tard le 20 février 2023, devant chaque chambre du Parlement le rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.



Annexe 2

Règles de pratique et de procédure révisées

Introduction

Le 14 février 2022, le gouvernement du Canada a déclaré l'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le décret est resté en vigueur jusqu'à sa révocation le 23 février 2022.

Le paragraphe 63 (1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit que, dans les soixante jours suivant la cessation d'effet ou la révocation de la déclaration d'état d'urgence, le gouvernement fasse faire une enquête publique sur les circonstances qui ont donné lieu à ladite déclaration et les mesures prises pour y faire face.

Le 25 avril 2022, par le décret 2022-0392 (le « mandat »), la Commission sur l'état d'urgence (la « Commission » ou l'« enquête ») a été créée et chargée, entre autres, d'examiner et de faire rapport sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence ainsi que sur les mesures prises pour y faire face.

Le mandat ordonne au commissaire de soumettre un rapport faisant état de ses conclusions et de ses recommandations au plus tard le 6 février 2023.

Sous réserve du mandat et de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985) ch. I-11 (la « Loi »), la Commission a le pouvoir de contrôler ses propres processus et d'établir des règles régissant sa pratique et ses procédures, selon ce qui est nécessaire pour remplir son mandat.

Le mandat autorise le commissaire à adopter les procédures et les méthodes qui lui paraissent indiquées pour la conduite efficace et adéquate de l'enquête.

La Commission a annoncé son intention de tenir des audiences publiques à partir de septembre 2022 à Ottawa (les « audiences publiques »).

Les présentes règles de pratique et de procédure (les « règles ») s'appliquent à la conduite de l'enquête et sont conçues pour guider les instances publiques de la Commission et l'accomplissement de son mandat.

Les règles seront interprétées, appliquées ou modifiées de manière raisonnable afin que la Commission puisse remplir son mandat en temps opportun, conformément à l'échéance prévue par la loi et aux dispositions du décret.

Considérations générales

1. Les présentes règles s'appliquent à la Commission sur l'état d'urgence, établie en vertu de la *Loi* et conformément au mandat.
2. Sous réserve du mandat et de la *Loi*, la conduite et la procédure à suivre lors de l'enquête sont sous le contrôle et à la discrétion de l'honorable Paul S. Rouleau (le « commissaire »).
3. S'il le juge nécessaire, le commissaire peut modifier, compléter ou changer ces règles, ou encore permettre d'y déroger, pour garantir que l'enquête est complète, équitable et opportune.
4. Le commissaire peut rendre des ordonnances ou donner les directives qu'il juge appropriées pour maintenir l'ordre et empêcher le recours abusif au processus de la Commission.
5. Pour ce qui est du calcul des délais impartis par les présentes règles, sauf intention contraire du contexte,
 - a. lorsqu'il est fait référence à un nombre de jours entre deux événements, ceux-ci sont comptés en excluant le jour où le premier événement se produit et en incluant le jour où le second événement se produit, même si les mots « au moins » sont utilisés;
 - b. lorsqu'une période de sept jours ou moins est prescrite, les jours fériés ne sont pas comptés;
 - c. lorsque le délai pour accomplir un acte expire un jour férié, cet acte peut être accompli le jour suivant qui n'est pas un jour férié.

6. Aux fins des présentes règles, le commissaire aura le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce qui constitue un « préavis raisonnable » ou ce que signifie « dès que possible » dans toutes les circonstances.

7. Toutes les parties et leurs représentants juridiques sont liés par les Règles de pratique et de procédure. Ils peuvent soulever toute question de non-respect auprès du commissaire, si elle n'est pas résolue en consultation avec les avocats de la Commission. Les témoins et les participants sont liés par les Règles de pratique et de procédure, dans la mesure où elles sont applicables.

8. Le commissaire traitera toute infraction à ces règles de la façon dont il l'entend. Il pourra, entre autres, révoquer le statut d'une partie ayant qualité pour agir et imposer des restrictions (comme l'exclusion) à une partie, à un représentant juridique, à une personne ou à un membre des médias quant à leur participation aux audiences.

9. Les définitions suivantes s'appliquent aux présentes règles.

- a. « Jour férié » désigne le samedi, le dimanche, le jour de l'An, le Vendredi saint, le lundi de Pâques, le jour de Noël, l'anniversaire du souverain régnant ou le jour fixé par proclamation pour sa célébration, la fête de la Reine, la fête du Canada, le premier lundi de septembre (la fête du Travail), la Journée nationale de la vérité et de la réconciliation (le 30 septembre), le jour du Souvenir et tout jour fixé par proclamation comme jour de prière ou de deuil national ou jour de réjouissances ou d'action de grâces publiques;
- b. « Personnes » désigne les particuliers, les organisations, les gouvernements, les agences, les institutions, les associations ou toute autre entité;
- c. « Partie » désigne une personne à qui l'on a accordé le droit de participer à la Commission conformément aux règles de participation et de financement;

- d. « Documents » a un sens large et comprend tous les renseignements et documents techniques, organisationnels, financiers, économiques et juridiques, les projections financières et budgets, les plans, les rapports, les avis, les maquettes, les photographies, les enregistrements, les documents de formation personnelle, les notes de service, les notes, les données, les analyses, les procès-verbaux, les documents d'information, les observations, la correspondance, les dossiers, les enregistrements sonores, les bandes vidéo, les films, les tableaux, les graphiques, les cartes, les sondages, les livres comptables, le contenu des médias sociaux ou toute autre note ou communication écrite, ainsi que les données et les renseignements en format électronique, et les données et renseignements enregistrés ou stockés au moyen d'un dispositif quelconque.

Principes directeurs

10. La Commission mène ses travaux conformément à cinq principes directeurs (les « principes directeurs »). La conduite des audiences publiques et les présentes règles s'inspirent des principes directeurs suivants :

- **Proportionnalité** : Le temps que la Commission consacra aux enquêtes et aux audiences sera proportionnel à l'importance et à la pertinence de la question au regard de son mandat, ainsi qu'au temps dont elle dispose pour remplir ce mandat, de manière à garantir que toutes les questions pertinentes seront pleinement traitées et feront l'objet de rapports;
- **Transparence** : Les procédures et les processus de la Commission doivent être aussi transparents et accessibles au public que possible, conformément aux exigences de la sécurité nationale et des autres types de confidentialité et privilèges applicables;

- **Équité** : La Commission doit trouver un équilibre entre l'intérêt du public à être informé et le droit des personnes concernées à être traitées équitablement;
- **Rapidité** : La Commission doit agir en temps opportun afin de susciter la confiance du public et de s'assurer que son travail demeure pertinent;
- **Diligence** : La Commission est soumise à une échéance prévue par la loi stricte et doit mener ses travaux en conséquence.

11. Les parties et leurs représentants juridiques, ainsi que les personnes qui prennent part aux audiences publiques, doivent s'acquitter de leurs responsabilités au titre des règles et se comporter conformément aux principes directeurs.

Enquête

12. L'enquête commencera par une enquête préliminaire menée par les avocats de la Commission. L'objectif de l'enquête est, en partie, de recenser les faits essentiels ou de fond qui serviront de base aux rapports de synthèse, comme on le décrit ci-dessous, et de trouver des témoins.

13. L'enquête consistera principalement en un examen des documents, en des échanges avec les personnes intéressées et en des entrevues avec les avocats et le personnel de la Commission.

Production de documents

14. Sous réserve des règles 15, 16 et 20, dans les 10 jours suivant la réception d'une sommation ou l'octroi de la qualité pour agir, toute partie ou tout destinataire d'une sommation de la Commission doit produire des copies de tous les documents en sa possession ou sous son contrôle qui sont pertinents à l'objet de l'enquête.

15. La Commission peut demander à une partie ou exiger du destinataire d'une sommation de ne produire que certaines catégories ou certains types de documents.

Dans ce cas, la partie ou le destinataire de la sommation ne fournira à la Commission que les catégories ou les types de documents expressément demandés, et ceux-ci seront organisés et fournis par lots selon la catégorie ou le type de document, comme l'indique la demande de la Commission. La partie ou le destinataire d'une sommation doit se conformer à la demande de production de la Commission dans les 10 jours.

16. La Commission peut demander à une partie ou au destinataire d'une sommation de fournir d'abord une liste de catégories ou de types de documents en sa possession ou sous son contrôle qui sont pertinents à l'objet de l'enquête avant de produire tout document. La Commission peut ensuite demander la production de l'ensemble ou d'une partie de ces catégories ou types de documents. La partie ou le destinataire de la sommation ne fournira à la Commission que les catégories ou les types de documents expressément demandés, et ceux-ci seront organisés et fournis par lots selon la catégorie ou le type de document, comme l'indique la demande de la Commission. Lorsqu'une partie ou le destinataire d'une sommation est tenu de fournir d'abord une liste, comme on l'indique ci-dessus, celle-ci doit être produite dans les cinq jours. Les documents indiqués dans la demande ultérieure de la Commission doivent être produits dans les cinq jours suivant la demande.

17. Chaque partie ou destinataire de la sommation doit, dès que possible, certifier par écrit que ses obligations en matière de production de documents, conformément aux présentes règles, ont été respectées. Si la partie ou le destinataire de la sommation est une organisation, la personne habilitée à certifier au nom de l'organisation doit certifier par écrit que l'organisation s'est conformée à ses obligations de production de documents, conformément aux présentes règles. La production de documents est une obligation permanente. Si des documents supplémentaires sont découverts ou obtenus après la production initiale, ils doivent être divulgués dès que possible.

18. À la demande des avocats de la Commission, les parties et les destinataires des sommations doivent fournir des documents pertinents dans le format et de la manière prévus dans le Protocole de gestion des documents. Les parties et les

destinataires des sommations conserveront les originaux des documents pertinents jusqu'à ce que le commissaire ait rempli son mandat ou en ait décidé autrement.

19. La production à la Commission ne sera pas considérée comme une renonciation à toute revendication de privilège qu'une partie pourrait souhaiter faire valoir.

20. Les privilèges et immunités en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* font l'objet de dispositions abordées plus loin dans les présentes règles. Dans tous les autres cas où une partie ou le destinataire d'une sommation s'oppose à la production d'un document ou d'une partie de document, ou à la divulgation d'un document ou d'une partie de document aux parties, pour une question de privilège, les procédures suivantes s'appliquent :

- a. La partie ou le destinataire de la sommation remet aux avocats de la Commission une liste exposant les détails pertinents du ou des documents, ou d'une partie de ceux-ci, sur lesquels des revendications de privilège sont invoquées. Cette liste doit comprendre la nature du privilège, la date, l'auteur, le ou les destinataires et une brève description du ou des documents, et peut inclure des éléments supplémentaires, tels qu'un affidavit, pour étayer ses revendications;
- b. Les avocats de la Commission examinent la liste et déterminent s'ils ont l'intention de demander l'accès aux renseignements à l'égard desquels un privilège est invoqué;
- c. Si les avocats de la Commission ne sont pas prêts à recommander au commissaire d'accepter la revendication de privilège, et sous réserve que la partie invoquant un privilège y consente, la liste et tout autre document déposé par la partie ou le destinataire de la sommation, y compris les observations, sont soumis immédiatement, avec les observations écrites au nom des avocats de la Commission, au commissaire ou, au choix de ce dernier, à un autre arbitre qu'il aura désigné, aux fins de décision. Si le commissaire ou l'arbitre désigné n'est pas en mesure de

prendre une décision en se fondant sur le dossier dont il dispose, il peut exiger une copie du ou des documents contestés pour inspection;

- d. Si la revendication de privilège est rejetée, le ou les documents sont produits immédiatement aux avocats de la Commission et, sous réserve de leur pertinence et de toutes conditions imposées par le commissaire ou l'arbitre désigné, peuvent être utilisés par la Commission et les parties dans le cadre de l'enquête.

21. Sauf accord avec les avocats de la Commission, et sous réserve des privilèges applicables, les documents seront produits à la Commission sous une forme non caviardée. Les personnes qui produisent les documents auront la possibilité de caviarder les renseignements personnels non pertinents avant que la Commission ne communique les documents aux parties ou ne les rende publics.

21A. Lorsque les avocats de la Commission ne reconnaissent pas la non-pertinence des renseignements personnels caviardés par une personne qui produit un document conformément à la règle 21, les procédures suivantes s'appliquent :

- a. Les avocats de la Commission doivent préciser à la partie qui produit les documents les éléments ou les types d'éléments dont ils refusent le caviardage et lui demander de produire une version dans laquelle ces éléments ou types d'éléments ne sont pas caviardés. Les avocats de la Commission peuvent également expliquer la pertinence des renseignements caviardés;
- b. Dans un délai de deux jours ouvrables, la personne qui produit le document doit se conformer à la demande des avocats de la Commission en produisant une nouvelle version du document où les éléments désignés par les avocats de la Commission ne sont plus caviardés ou informer les avocats de la Commission de son intention de contester la demande effectuée auprès du commissaire;
- c. Si une partie souhaite contester la demande des avocats de la Commission, elle doit, dans un délai de trois jours ouvrables après

les en avoir informés, présenter une demande au commissaire afin qu'il produise une ordonnance conformément à la règle 106(a) pour permettre le caviardage des renseignements personnels non pertinents. L'observation des règles 72 et 73 quant à la nécessité de transmettre aux parties une copie des demandes soumises et au droit d'y répondre ne s'applique pas dans le cas des demandes présentées conformément à la présente règle;

- d. La demande doit inclure une version caviardée et une version non caviardée du document en question ainsi que les coordonnées de la personne dont les renseignements personnels ont été caviardés ou de son avocat, lorsqu'il s'agit de renseignements dont la partie qui produit le document dispose;
- e. Le commissaire peut aviser une tierce partie de la demande reçue et lui permettre de présenter des observations;
- f. La demande doit être présentée par écrit à moins que le commissaire n'en décide autrement;
- g. Avec l'accord de la partie qui produit le document, la demande pourra être entendue et traitée par un autre arbitre désigné par le commissaire.

21B. Une partie peut présenter une demande pour contester le caviardage de renseignements personnels qui ont été caviardés au motif qu'ils sont non pertinents. Les règles 72 et 73 ne doivent pas s'appliquer aux demandes de cette nature à moins que le commissaire n'en décide autrement. Sur réception d'une demande, le commissaire peut rendre des ordonnances sur la manière dont la demande devra être traitée. Le commissaire peut aussi rejeter de façon sommaire toute demande présentée en vertu de la présente règle lorsqu'il est convaincu que les renseignements personnels caviardés sont nettement dénués de pertinence.

22. Les documents reçus d'une partie, de toute autre organisation ou de tout particulier, seront considérés comme confidentiels par la Commission à moins qu'ils soient versés dans les archives publiques ou que le commissaire en décide autrement. Cela n'empêche pas les avocats de la Commission de produire un document à un

témoin proposé avant que celui-ci ne témoigne, dans le cadre de l'enquête en cours ou conformément aux règles 65 et 66, sous réserve de la confidentialité à des fins de sécurité nationale, de l'immunité d'intérêt public, de la protection des renseignements personnels et de toute revendication de privilège non résolue.

23. Sous réserve de la confidentialité à des fins de sécurité nationale et de l'immunité d'intérêt public, les représentants juridiques des parties et des témoins ne recevront les documents et les renseignements pertinents, y compris les déclarations de preuve anticipée, qu'après avoir pris l'engagement de confidentialité écrit figurant à l'annexe A des présentes règles.

24. Les représentants juridiques peuvent fournir ces documents ou renseignements à leurs clients selon les modalités de l'engagement pris, et une fois que les clients ont pris l'engagement de non-divulgence par écrit à l'annexe B à cet effet.

25. Sous réserve de la confidentialité à des fins de sécurité nationale et de l'immunité d'intérêt public, les parties et les témoins qui ne sont pas représentés recevront les documents et les renseignements pertinents, y compris les déclarations de preuve anticipée, qu'après avoir pris l'engagement de confidentialité écrit figurant à l'annexe C des présentes règles.

26. Toute personne ayant conclu un engagement écrit sous la forme prévue à l'annexe A, à l'annexe B ou à l'annexe C doit en respecter les termes. Tout manquement à cette obligation constitue une violation d'une ordonnance de la Commission et des présentes règles.

27. Ces engagements ne sont plus en vigueur une fois que le document ou l'information devient un élément de preuve. Le commissaire peut, sur demande, dégager totalement ou partiellement une partie des dispositions que prescrit l'engagement par rapport à un document ou à un renseignement en particulier.

27A. Si une partie estime qu'un document qui lui a été transmis en application des présentes règles contient des renseignements confidentiels ou des renseignements

personnels non pertinents qui devraient être caviardés, elle doit immédiatement en aviser les avocats de la Commission. Le commissaire peut donner des instructions sur la manière de corriger la situation, notamment demander à la partie notifiante de se conformer aux procédures décrites aux règles 20 ou 21A. Il ne faut pas rendre publics les documents pour lesquels un avis a été soumis en application de la présente règle tant que la question des renseignements confidentiels ou des renseignements personnels n'aura pas été résolue, à moins que le commissaire n'en décide autrement.

28. Le commissaire peut exiger que les documents transmis aux parties, et les copies faites, soient remis à la Commission s'ils ne sont pas présentés en preuve. La Commission peut également exiger la destruction de ces documents, et de toutes les copies faites, cette destruction devant être prouvée par un certificat de destruction. Toute entente de confidentialité ou demande de suppression prévue dans les présentes règles est limitée par toute obligation de conserver ou de divulguer les dossiers et les renseignements en vertu de la loi.

29. La Commission peut, à tout moment et à sa discrétion, demander des renseignements supplémentaires à une partie ou à un destinataire de la sommation et cette demande doit être satisfaite dans les délais indiqués par les avocats de la Commission.

Entrevues avec les témoins

30. Les avocats de la Commission peuvent réaliser des entrevues avec des personnes ayant de l'information ou des documents pertinents pour l'enquête. Les personnes rencontrées en entrevue ont le droit, mais pas l'obligation, d'être accompagnées d'un représentant juridique.



Audiences publiques

31. Les audiences publiques auront lieu à Ottawa ou ailleurs, selon ce que déterminera le commissaire, afin de traiter les questions liées à l'enquête. Les audiences pourraient se dérouler virtuellement ou en format hybride (des précisions suivront).

32. Le commissaire déterminera les dates, les heures et l'emplacement des audiences publiques.

33. Le commissaire peut recevoir tout élément de preuve ou toute information qu'il juge fiable et utile à l'exécution de son mandat, que cet élément de preuve ou cette information soit ou non admissible devant un tribunal. Les règles strictes en matière de preuve ne seront pas appliquées pour déterminer l'admissibilité des éléments de preuve dans le cadre de l'enquête.

34. La Commission peut avoir recours à des témoins représentant une institution. Un témoin représentant est habituellement un cadre supérieur d'une institution, et/ou un spécialiste du domaine et des procédures, désigné pour témoigner au nom de son institution.

35. Les avocats de la Commission peuvent convoquer des témoins ou des experts pouvant entre autres appuyer, remettre en question, commenter ou enrichir les rapports sommaires décrits aux règles 41 à 45.

36. Les parties peuvent aussi proposer des témoins ou des experts pouvant être convoqués pour appuyer, remettre en question, commenter ou enrichir les rapports sommaires d'une façon susceptible de contribuer considérablement à la compréhension des questions liées à l'enquête.

37. Dans le cadre de l'enquête, des éléments de preuve peuvent être reçus de la part d'un ou de plusieurs groupes de témoins experts.

38. Dans la mesure où il a besoin d'entendre des éléments de preuve, le commissaire s'engage à faire tout en son pouvoir pour tenir un processus public. Toutefois, au titre du paragraphe (a)(vi)(C) du mandat, le commissaire doit prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute divulgation de renseignements, à des personnes ou organismes autres que le gouvernement du Canada, qui porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale. En outre, au paragraphe (a)(vi)(B), le mandat enjoint au commissaire de ne pas compromettre une enquête ou une procédure criminelle en cours ou toute autre enquête. La procédure permettant de déterminer la nécessité d'audiences à huis clos est décrite à la section « Privilèges et immunités en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* ».

39. Il est également possible de demander la protection de renseignements personnels. La procédure régissant les ordonnances à cet égard est décrite à la section « Protection des renseignements personnels des témoins ».

40. Les audiences publiques seront diffusées sur le Web. Toutes les audiences publiques seront publiées sous forme de webdiffusion sur le site Web de la Commission, et les audiences publiques seront transcrites. Les audiences publiques seront accessibles simultanément dans les deux langues officielles.

Rapports sommaires

41. Les avocats de la Commission peuvent préparer des rapports sommaires contenant un résumé des faits principaux ou contextuels, ainsi que les sources auxquelles ils sont attribués. Les documents sources peuvent être annexés au rapport sommaire et en faire partie intégrante. Les rapports sommaires permettent d'inclure à la preuve certains faits principaux ou contextuels, sans que ces faits ou les documents pertinents aient à être présentés oralement par un témoin lors d'une audience publique. Ces rapports peuvent être présentés par diverses méthodes, y compris sous forme de présentations audiovisuelles. Ils peuvent comprendre des

résumés ou des reproductions d'une grande variété de documents, par exemple des dispositions et cadres légaux ou réglementaires pertinents, des politiques en vigueur, des procédures et des pratiques, des organigrammes et des descriptions, des chronologies et tout autre renseignement ou document correspondant à la définition présentée dans les présentes règles.

42. Avant de déposer en preuve des rapports sommaires, les avocats de la Commission donneront aux parties l'occasion de commenter leur exactitude dans un délai qu'ils préciseront après les avoir consultées, et ils peuvent subséquemment modifier les rapports sommaires par suite de ces commentaires.

43. Les rapports sommaires peuvent servir à déterminer les questions qui sont pertinentes pour l'enquête, à constater des faits et à permettre à la Commission de formuler des recommandations.

44. Une fois achevés, les rapports sommaires peuvent être déposés en preuve sans qu'il soit nécessaire de les présenter par le témoignage oral d'une personne.

45. Lorsqu'ils auront été déposés en preuve, les rapports sommaires seront publiés sur le site Web de la Commission.

Témoignage des témoins

46. Sous réserve des privilèges et immunités applicables, toutes les parties et les personnes doivent collaborer pleinement avec la Commission et mettre à sa disposition tous les documents et témoins qui sont pertinents pour son mandat.

47. Les témoins qui déposent présenteront leur témoignage à une audience sous serment ou sur affirmation solennelle, et peuvent prêter serment ou faire une déclaration solennelle en tenant une plume d'aigle.

48. Les avocats de la Commission peuvent déposer et signifier une assignation à comparaître ou une sommation pour chaque témoin avant son témoignage. Les témoins peuvent être appelés plus d'une fois.

49. Les avocats de la Commission et un témoin ou son représentant juridique peuvent préparer un affidavit sur le témoignage. L'affidavit du témoin peut inclure les réponses du témoin aux questions écrites des avocats de la Commission. À la discrétion du commissaire, l'affidavit peut être déposé en preuve en remplacement d'une partie ou de l'ensemble du témoignage oral de la personne.

50. À la discrétion du commissaire, la totalité ou une partie de la transcription de l'entrevue d'un témoin, d'un résumé de son entrevue ou, si le témoin confirme son exactitude, de la déclaration de preuve anticipée du témoin peuvent être admises en preuve au lieu du témoignage oral du témoin. Les parties peuvent demander que le témoin soit appelé pour participer à un contre-interrogatoire mais, conformément à la règle 68, le témoin ne peut être contre-interrogé sur la base de la déclaration de preuve anticipée ou du résumé de leur entrevue sauf si le commissaire le permet. Les avocats de la Commission peuvent également appeler le témoin à témoigner et chercher à compléter la transcription de l'entrevue du témoin, la déclaration de preuve anticipée ou le résumé de l'entrevue, les faire commenter par le témoin.

51. À la demande des avocats de la Commission, les parties peuvent préparer des rapports institutionnels, qui peuvent être admis en preuve s'ils sont adoptés par un témoin représentatif comme étant exacts, ou plus tôt, s'ils sont admis en preuve conformément aux procédures d'admission de documents de la Commission.

52. Les témoins qui ne sont pas représentés par le représentant juridique d'une partie peuvent être accompagnés de leur propre représentant lors de leur témoignage, sous réserve de la confidentialité à des fins de sécurité nationale et de l'immunité d'intérêt public. Le représentant juridique d'un témoin a qualité pour agir aux fins du témoignage de la personne (présentation d'objections jugées appropriées) et aux autres fins énoncées dans les présentes règles.

53. Les parties sont encouragées à communiquer aux avocats de la Commission le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de tous les témoins qu'elles souhaitent convoquer et, dans la mesure du possible, à fournir un résumé de l'information que ces témoins pourraient détenir.

54. Si un témoin souhaite que des dispositions soient prises pour faciliter la présentation de son témoignage, une demande d'accommodement sera présentée à la Commission avec un préavis suffisant avant le témoignage prévu du témoin, afin que la Commission puisse répondre à ce genre de demandes de façon raisonnable. Bien que la Commission fasse des efforts raisonnables pour accepter ces demandes, le commissaire a le pouvoir discrétionnaire de décider d'accepter ou non ces demandes, et la mesure dans laquelle il le fera.

Règles régissant les interrogatoires

55. Selon le cours normal des procédures, les avocats de la Commission convoqueront et interrogeront les témoins qui témoignent dans le cadre de l'enquête.

56. Le représentant juridique d'une partie peut demander au commissaire le droit de diriger le témoignage en interrogatoire principal d'un témoin particulier. Si le commissaire accorde ce droit au représentant, l'interrogatoire doit respecter les règles habituelles qui régissent l'interrogatoire de son propre témoin lors de procédures judiciaires, sauf indication contraire du commissaire. De plus, avant le témoignage en interrogatoire principal du témoin, le représentant juridique de ce dernier devra indiquer aux parties et aux avocats de la Commission, avec un préavis raisonnable, les sujets qui seront abordés dans la preuve attendue de ce témoin, et leur fournir une liste des documents associés à cette preuve.

57. Les avocats de la Commission ont le pouvoir discrétionnaire de refuser de demander ou de présenter un élément de preuve.

58. L'ordre d'examen dans le cours normal des procédures sera le suivant :
- a. Les avocats de la Commission dirigeront le témoignage des témoins. Sauf indication contraire du commissaire, les avocats de la Commission ont le droit de poser des questions suggestives et non suggestives;
 - b. les parties auront ensuite l'occasion de contre-interroger le témoin, dans la mesure de leur intérêt. L'ordre du contre-interrogatoire sera déterminé par les parties et, si elles ne peuvent s'entendre, par le commissaire;
 - c. après les contre-interrogatoires, le représentant juridique d'un témoin peut interroger le témoin. Sauf indication contraire du commissaire, le représentant juridique du témoin ne peut poser que des questions non suggestives;
 - d. les avocats de la Commission auront le droit de réinterroger.
59. Si le représentant d'un témoin entend produire des éléments de preuve durant l'interrogatoire principal non produits par l'avocat de la Commission, le représentant interrogera le témoin après l'avocat de la Commission, et il aura le droit de réinterroger le témoin après les interrogatoires réalisés par les autres parties.
60. Le commissaire peut demander à tout représentant juridique dont le client a des intérêts communs avec le témoin de produire uniquement des éléments de preuve au moyen de questions non suggestives.
61. Après qu'un témoin a prêté serment ou fait une affirmation solennelle avant de commencer à témoigner, aucun représentant juridique autre que les avocats de la Commission ne peut parler à un témoin du témoignage qu'il ou elle a présenté jusqu'à ce que le témoignage dudit témoin soit terminé, sauf avec la permission du commissaire. Les avocats de la Commission ne peuvent parler à aucun témoin à propos de son témoignage tant que ce dernier est contre-interrogé par d'autres parties, mais ils peuvent parler au témoin après le contre-interrogatoire et avant tout ré interrogatoire.

62. Afin de respecter l'échéancier strict de la Commission ainsi que les principes de célérité et de respect des délais, le commissaire allouera un temps précis à la conduite des interrogatoires et des contre-interrogatoires.

63. Lorsque les avocats de la Commission indiquent qu'ils ont convoqué les témoins qu'ils entendent convoquer concernant une question en particulier, une partie peut alors demander au commissaire le droit de convoquer un témoin qui, selon cette partie, détient des éléments de preuves pertinents concernant cette question. Si le commissaire est convaincu que le témoignage du témoin doit être entendu, les avocats de la Commission convoqueront le témoin, sous réserve des règles 55 et 56.

64. À la discrétion du commissaire, les avocats de la Commission peuvent décider de convoquer des témoins, sur des questions factuelles ou d'ordre politique, sous forme de groupes, si une telle façon de faire ne diminue en rien la capacité du commissaire à tirer des conclusions de fait pertinentes ou à formuler des recommandations d'élaboration de politiques.

Utilisation de documents à l'audience

65. Les avocats de la Commission fourniront aux parties, avec un préavis raisonnable, une liste des documents associés au témoignage en interrogatoire principal attendu de la personne. Dans la mesure du possible, avant le témoignage d'un témoin, les avocats de la Commission fourniront aux parties une déclaration de preuve attendue, un résumé de l'entrevue avec le témoin ou encore un affidavit.

66. Les parties devront fournir dès que possible aux avocats de la Commission tout document qu'elles entendent déposer à titre de pièces et utiliser pendant les audiences, et, dans tous les cas, devront fournir ces documents aux avocats de la Commission dans un délai de deux jours avant le dépôt ou l'utilisation des documents en question, autres que les documents pour lesquels un avis avait déjà été donné conformément à la règle 65.

67. Avant d'utiliser un document aux fins d'un contre-interrogatoire, les représentants juridiques devront en fournir un exemplaire au témoin et à toutes les parties qui ont un intérêt dans le sujet du témoignage proposé au plus tard deux jours avant le début du témoignage du témoin en question.

68. Ni les parties ni les avocats de la Commission n'auront le droit de contre-interroger un témoin sur la base d'une « déclaration de déposition anticipée » (déclaration de preuve anticipée ou résumé de l'entrevue avec le témoin) qui pourrait être fournie, sauf si le commissaire le permet.

69. Le commissaire peut autoriser le représentant juridique d'une partie ou d'un témoin à présenter un document à un témoin en tout temps durant l'audience selon des modalités justes et équitables.

70. Les avocats de la Commission peuvent présenter un document à un témoin en tout temps durant l'audience sans avoir obtenu l'autorisation de le faire.

Demands

71. Une personne peut demander au commissaire de rendre une ordonnance en :

1. préparant une demande par écrit;
2. joignant des documents justificatifs à la demande;
3. transmettant la demande et les documents justificatifs à la Commission par courriel à l'adresse parties@poec-cedu.gc.ca.

72. Sauf indication contraire de la part du commissaire et sous réserve de la confidentialité à des fins de sécurité nationale et de l'immunité d'intérêt public, la Commission fera parvenir rapidement la demande et les documents justificatifs à chaque partie.

73. Les parties ont le droit de répondre à une demande lorsque leur qualité pour agir les désigne comme ayant un intérêt dans l'objet de la demande.

74. Les avocats de la Commission peuvent transmettre au commissaire toute observation et tout document qu'ils considèrent comme pertinents et nécessaires à la résolution adéquate de la demande. En raison de contraintes de temps, s'il y a une audience orale pour l'examen de la demande, les avocats de la Commission ne sont pas tenus de déposer des documents de réponse avant l'audience pour l'examen, mais devraient, dans la mesure du possible, informer les parties de la position des avocats de la Commission concernant chaque demande avant l'audience pour l'examen de la demande.

75. Le commissaire déterminera l'horaire pour le dépôt des observations et des documents ainsi que pour l'audience des plaidoiries, le cas échéant. Les demandes seront traitées principalement par écrit.

76. Les avocats de la Commission, et chaque partie autorisée à le faire, peuvent déposer des observations au commissaire dans la mesure permise par le commissaire.

77. Le commissaire peut rendre une ordonnance ou une directive sur la base des documents écrits déposés ou, à sa discrétion, après avoir entendu les plaidoiries.

78. Sous réserve de toute ordonnance du commissaire, les observations seront publiées sur le site Web de la Commission.

79. Tous les documents de la demande seront signifiés par courriel.

80. Si une partie a un représentant juridique, la signification à la partie se fera par courriel au représentant juridique. Si une partie n'a pas de représentant juridique, la signification se fera par courriel à la personne-ressource désignée de la partie.

81. Les documents de la demande devant être fournis ou signifiés à la Commission seront acheminés de façon électronique au plus tard à 20 h (heure de l'Est) à la date précisée, à l'adresse parties@poec-cedu.gc.ca.

Privilèges et immunités en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*

Définitions

Dans la présente section, « gouvernement » s'entend du gouvernement du Canada.

Dans la présente section, « procureur général » s'entend du procureur général du Canada.

(i) Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada

82. Lorsque le gouvernement affirme que des renseignements ou des documents (ou des parties de ceux-ci) constituent un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada, les renseignements ou les documents (ou des parties de ceux-ci) ne sont pas produits, ou sont produits avec des expurgations. Si la Commission ou les avocats de la Commission contestent une expurgation ou une demande de confidentialité des délibérations du Cabinet, les avocats de la Commission informent le gouvernement de la demande contestée. Le gouvernement doit alors, dans les dix jours, réévaluer les documents ou parties de document énumérés et soit délivrer un certificat en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* relativement aux renseignements, soit communiquer le renseignement. Après la délivrance d'un certificat, le processus prévu à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* s'applique aux renseignements ainsi certifiés.

(ii) Confidentialité à des fins de sécurité nationale et immunité d'intérêt public

83. Cette section des présentes règles aborde les questions liées à la collecte et à la divulgation de renseignements par la Commission, divulgation qui, selon le gouvernement, porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale au sens de l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* (« confidentialité à des fins de sécurité nationale ») ou devrait être interdite pour des raisons d'immunité d'intérêt public en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada* (« immunité d'intérêt public »).

Production de documents suscitant des considérations en matière de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public

84. Sans préjudice aux demandes de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public, les parties gouvernementales et les personnes convoquées ou visées par une demande de documents devront fournir à la Commission une copie de tous les documents pertinents sans suppression ou caviardage, peu importe si le gouvernement affirme, ou affirmera, qu'il existe des considérations en matière de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public.

85. Sauf entente explicite conclue avec les avocats de la Commission, pour la production de documents qu'on affirme être visés par la confidentialité à des fins de sécurité nationale ou l'immunité d'intérêt public, le gouvernement doit cerner les documents précis ou les sections de documents qui sont visés selon lui, et fournir une explication toutes les fois qu'il affirme qu'un document est visé de la sorte.

86. La Commission s'attend à ce que le gouvernement adopte une approche réfléchie, proportionnée et raisonnable pour affirmer des considérations en matière de confidentialité à des fins de sécurité nationale et d'immunité d'intérêt public, dans le respect de l'intérêt du public à l'égard de la tenue d'un examen transparent et exhaustif des circonstances qui ont mené à la déclaration de l'état d'urgence.

87. Les avocats de la Commission ou un avocat désigné autorisés à consulter des renseignements de niveau « Très secret » examineront les documents (ou les parties des documents) qu'on affirme être visés par la confidentialité à des fins de sécurité nationale ou l'immunité d'intérêt public, ainsi que les explications connexes fournies par le gouvernement.

88. Les avocats de la Commission désigneront parmi les dossiers fournis par le gouvernement les documents et l'information qu'ils prévoient admettre en preuve ou fournir aux parties en prévision des audiences.

89. S'il y a lieu, les avocats de la Commission présentent au gouvernement des demandes de reconsidération, en ce qui a trait aux affirmations de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public, pour que les parties disposent de suffisamment de renseignements et, ainsi, puissent se préparer et contribuer de manière significative aux audiences.

90. Si le gouvernement reçoit une demande de reconsidération, il aura cinq jours pour réévaluer ses affirmations en matière de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public, et pour fournir une version caviardée des documents pour lesquels il maintient ces affirmations.

91. À titre de solution de rechange au caviardage, ou si le commissaire juge que la version caviardée ne peut fournir un ensemble suffisant de preuves accessibles au public pour permettre la tenue d'audiences publiques satisfaisantes, la Commission et le gouvernement peuvent produire de concert un résumé communicable des renseignements visés par une revendication de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public. Les avocats de la Commission peuvent préparer un résumé communicable à l'intention du gouvernement ou demander à celui-ci de fournir un résumé communicable de certains renseignements. Si les avocats de la Commission fournissent au gouvernement un projet de résumé communicable pour examen, le gouvernement doit, dans les cinq jours, y répondre soit en approuvant le résumé, soit en proposant un libellé de résumé communicable

pour les renseignements touchant la confidentialité à des fins de sécurité nationale ou l'immunité d'intérêt public qui, selon le gouvernement, se trouvent dans la proposition. Si les avocats de la Commission demandent au gouvernement de préparer un résumé communicable des renseignements en question, le gouvernement aura cinq jours pour présenter une proposition aux avocats de la Commission.

92. La Commission conservera les copies de la version originale non caviardée des documents du gouvernement. Les versions caviardées et les résumés convenus des documents du gouvernement seront transmis aux parties et utilisés lors des audiences publiques.

Audiences à huis clos concernant les renseignements visés par la confidentialité à des fins de sécurité nationale et l'immunité d'intérêt public

93. Des audiences à huis clos pour étudier les affirmations de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public peuvent être tenues, seulement au besoin, lorsque les discussions, les évaluations et les reconsidérations des affirmations en la matière, de même que les résumés convenus, ne produisent pas un ensemble suffisant de preuves accessibles au public pour permettre la tenue d'audiences publiques satisfaisantes relativement à un point relevant du mandat de la Commission.

94. Le commissaire peut tenir une audience à huis clos en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques :

- a. pour vérifier la validité des affirmations de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public s'il craint que les parties non caviardées des documents du gouvernement ainsi que les résumés convenus soient insuffisants pour permettre la tenue d'audiences publiques satisfaisantes relativement à un point particulier ou à une question de fait;

- b. pour examiner une demande du gouvernement, ou de toute autre personne, d'entendre certains renseignements à huis clos et en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques pour des raisons de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public et, si la demande est acceptée, d'entendre ces renseignements, à condition que le commissaire, après avoir entendu les renseignements conformément à la présente règle, puisse rendre publics, en tout ou en partie, les renseignements ou un résumé de ceux-ci s'il le juge nécessaire.

95. Il incombera au gouvernement ou à la personne qui demande des audiences à huis clos en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques de prouver qu'il est nécessaire que ces renseignements précis soient entendus de cette manière pour des raisons de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public.

96. Le commissaire peut nommer un avocat ayant de l'expérience en matière de sécurité et de renseignement et possédant l'autorisation de sécurité requise pour assumer le rôle d'*amicus curiae*. Il peut ainsi assister aux audiences découlant de la règle 94, y présenter des observations et y interroger des témoins au sujet des affirmations de confidentialité à des fins de sécurité ou d'immunité d'intérêt public. Il en va de même pour la demande que des renseignements précis soient entendus à huis clos, en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques pour des raisons de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public.

97. Les témoins qui fournissent des preuves à huis clos et en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques devront le faire sous serment ou sur affirmation solennelle. Les avocats de la Commission ou l'avocat assumant le rôle d'*amicus curiae* examineront la preuve présentée à huis clos et en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques au moyen d'un interrogatoire principal ou d'un contre-interrogatoire, si cela est jugé approprié.

98. Avant de participer à une audience au cours de laquelle des renseignements seront admis à huis clos et en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques en raison d'une affirmation de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public, les avocats de la Commission informent les parties en termes généraux des types de renseignements et de preuves qui seront produits lors de cette audience. Les parties sont invitées à fournir aux avocats de la Commission des sujets précis pour les questions. Les avocats de la Commission, après la tenue d'une audience lors de laquelle des renseignements auront été admis à huis clos et en l'absence des parties et de leurs représentants juridiques, indiquent à ces derniers si ces sujets ont été traités. Les avocats de la Commission consulteront les avocats du gouvernement en ce qui concerne le résumé qui sera fourni aux parties avant et après la tenue d'une audience à huis clos.

99. Après la tenue d'une audience à huis clos, le commissaire rend une décision sur les affirmations de confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public et fournit les motifs de sa décision.

100. Une décision rendue conformément à la règle 99 rejetant une demande de confidentialité de certains renseignements à des fins de sécurité nationale ou prévoyant un résumé public des renseignements visés par une demande de confidentialité à des fins de sécurité nationale, est présentée au gouvernement et tient lieu d'avis à celui-ci de l'intention du commissaire de rendre publics des renseignements conformément aux termes de la décision. Par la suite, le gouvernement décide s'il présente ou non un avis au procureur général du Canada, selon l'article 38.01 de la *Loi sur la preuve au Canada*, concernant l'ensemble ou une partie des renseignements qui seraient rendus publics conformément à la décision. Si le gouvernement s'oppose à une décision prise conformément à la règle 99 rejetant une demande d'immunité d'intérêt public, il doit fournir une attestation à la Commission conformément au paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*. Quant aux décisions sur la confidentialité à des fins de sécurité nationale ou l'immunité d'intérêt public, le commissaire ne publie

pas les renseignements dont il est question dans la décision dans les 10 jours suivant l'annonce de la décision au procureur général.

Confidentialité à des fins de sécurité nationale et immunité d'intérêt public dans le rapport du commissaire

101. À la fin des audiences publiques et des audiences à huis clos, le cas échéant, le commissaire soumettra un rapport au gouverneur en conseil conformément au décret fondé sur tous les éléments de preuve entendus, y compris toute preuve reçue lors d'audiences à huis clos. Si le rapport final contient des renseignements que le gouvernement juge devoir être soumis à la confidentialité à des fins de sécurité nationale ou d'immunité d'intérêt public, le rapport n'est pas rendu public tant que le gouvernement n'a pas eu la possibilité d'examiner les renseignements en question. Le commissaire informera la gouverneure en conseil de la position du gouvernement quant au caractère opportun d'une divulgation de ces renseignements dans le rapport.

102. S'il le juge approprié, le commissaire préparera une deuxième version publique du rapport contenant seulement les constatations de faits, les conclusions et les recommandations du rapport dont il est question à la règle 101 qui, de l'avis du commissaire, ne divulguent pas de renseignements soumis à la confidentialité aux fins de sécurité nationale ou à l'immunité d'intérêt public.

103. Si le commissaire prépare une version publique du rapport, il doit le présenter au gouvernement 10 jours avant la date à laquelle il sera présenté à la gouverneure en conseil. Cela servira d'avis au gouvernement de l'intention du commissaire d'aviser la gouverneure en conseil du fait que la version publique du rapport peut être déposée au Parlement et rendue publique sans caviardage.

104. Si le commissaire prépare une version publique du rapport et que le gouvernement présente au procureur général un avis, conformément à l'article 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*, ou une attestation, conformément au paragraphe 37(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, visant quelque partie que ce soit du rapport,

le gouvernement prévient le commissaire et la version publique du rapport est remise à la gouverneure en conseil en soulignant les parties du rapport visées par l'avis prévu à l'article 38 ou par l'attestation prévue à l'article 37.

Protection des renseignements personnels des témoins

105. Dans des circonstances exceptionnelles, les intérêts privés et personnels d'un témoin peuvent exiger du commissaire, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de déroger au principe général voulant que tous les renseignements concernant ce témoin soient divulgués au public, que ce soit par témoignage ou par des documents accessibles.

106. Dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire, ce dernier peut, entre autres mesures :

- a. demander ou permettre le retranchement de renseignements personnels non pertinents auxquels le public aurait autrement accès;
- b. demander que certains renseignements soient assujettis à une ordonnance de non-publication, lesquels seraient autrement inclus dans des documents publics;
- c. décider dans quelle mesure de tels renseignements devraient être mentionnés dans les témoignages;
- d. demander qu'un témoin ne soit pas identifié dans les dossiers publics et la transcription de l'audience sauf avec des initiales ne permettant pas de l'identifier, et que les transcriptions publiques et les documents publics soient caviardés pour exclure tout renseignement d'identification;
- e. permettre à un témoin de prêter serment ou d'affirmer qu'il dira la vérité en utilisant des initiales qui ne permettent pas de l'identifier;
- f. utiliser des initiales qui ne permettent pas d'identifier une personne et exclure les renseignements d'identification dans son rapport;

- g. tenir une audience à huis clos, en dernier recours, dans les circonstances où le fait d'éviter la divulgation est plus important que celui d'adhérer au principe général voulant que les audiences soient ouvertes au public.

107. Si le commissaire a utilisé son pouvoir discrétionnaire conformément à la règle 106d, aucune représentation photographique du témoin ni aucune autre représentation qui pourrait permettre de l'identifier ne doit être effectuée, en aucun temps, et aucun renseignement pouvant mener à l'identification du témoin ne doit être publié.

108. Tous les représentants des médias doivent s'être engagés à respecter les règles en ce qui concerne la protection des renseignements personnels, tel qu'il est indiqué dans le présent document. Toute infraction à ces règles par un représentant des médias sera traitée par le commissaire de la façon qu'il juge appropriée.

Accès aux éléments de preuve

109. Tous les éléments de preuve seront classés et auront la cote « P » pour audiences publiques et « C » pour audiences à huis clos.

110. À moins d'indication contraire du commissaire, un exemplaire de la transcription des éléments de preuve « P », une liste des pièces « P » des procédures publiques et un résumé des instances de catégorie « C », assujettis à la confidentialité à des fins de sécurité nationale, à l'immunité d'intérêt public et à toute ordonnance de protection des renseignements personnels, seront publiés sur le site Web de la Commission. Avant qu'un résumé des instances de catégorie « C » soit publié sur le site Web de la Commission, la partie à l'audience à huis clos aura l'autorisation d'en examiner le contenu.

111. Seules les personnes autorisées par la Commission, par écrit, auront accès aux transcriptions cotées « C » et aux pièces produites.

ANNEXE A - Engagement de non-divulgence pour les représentants juridiques des parties, des témoins éventuels et des experts qui participent à la Commission sur l'état d'urgence

Aux fins du présent engagement, la signification du terme « document » est large et comprend l'ensemble des documents et renseignements en lien avec la Commission sur l'état d'urgence (l'« enquête » ou la « Commission »), y compris, sans s'y limiter, tous les renseignements et documents techniques, organisationnels, financiers, économiques et juridiques, les projections financières et budgets, les plans, les rapports, les avis, les maquettes, les photographies, les enregistrements, les documents de formation personnelle, les notes de service, les notes, les données, les analyses, les procès-verbaux, les documents d'information, les observations, la correspondance, les dossiers, les enregistrements sonores, les bandes vidéo, les films, les tableaux, les graphiques, les cartes, les sondages, les livres comptables, le contenu des médias sociaux, ou toute autre note ou communication écrite, ainsi que les données et les renseignements en format électronique, les données et renseignements enregistrés ou stockés au moyen d'un dispositif quelconque et tout autre renseignement se rapportant à l'enquête, indépendamment du fait que ces renseignements ou documents aient été désignés comme étant confidentiels, et englobe tous les autres documents préparés qui contiennent des renseignements inclus dans ce qui précède, ou qui sont fondés en totalité ou en partie sur ces renseignements, y compris toute déclaration d'éléments de preuve attendus, tout résumé de l'interrogatoire d'un témoin ou tout rapport sommaire préparé par les avocats de la Commission.

Je, _____, m'engage auprès de la Commission à ne pas me servir de l'ensemble des documents qui m'ont été remis en lien avec les procédures de la Commission à des fins autres que ces procédures, à l'exception des documents qui sont autrement accessibles au public. Je m'engage de plus à ne pas communiquer ces documents à quiconque au nom de qui je n'agis pas ou à quiconque n'a pas été

retenu en tant qu'expert aux fins de l'enquête. À l'égard de toute personne au nom de laquelle j'agis, ou de tout témoin ou de tout expert retenu aux fins de l'enquête, je m'engage de plus à divulguer uniquement de tels documents à la personne en question à la réception de l'engagement écrit joint à titre d'annexe B aux présentes règles.

Je comprends que cet engagement sera nul et non avenue à l'égard de tout document qui est devenu partie intégrante des audiences publiques de la Commission, ou dans la mesure où le commissaire m'a fourni une décharge écrite de l'engagement concernant tout document. Pour plus de précision, un document ne fait partie intégrante des audiences publiques qu'une fois que le document est produit comme étant une pièce à l'enquête. En outre, cet engagement et toute demande de suppression sont limités par toute obligation de conserver ou de divulguer des dossiers et des renseignements en vertu de la loi.

En ce qui concerne les documents qui demeurent assujettis à cet engagement à la fin de l'enquête, je m'engage à les détruire et à fournir un certificat de destruction à la Commission, ou à rendre ces documents à la Commission, qui se chargera de leur destruction. Je m'engage de plus à recueillir à des fins de destruction de tels documents auprès de quiconque à qui j'ai divulgué des documents qui m'ont été remis en lien avec les procédures de la Commission.

Je comprends que la violation de l'une ou l'autre des dispositions du présent engagement constitue une violation d'une ordonnance rendue par la Commission et une violation des règles de pratique et de procédure.

_____ Signature _____ Témoin

_____ Date _____ Date

ANNEXE B - Engagement de non-divulgence pour les parties, les témoins éventuels et les experts représentés qui participent à la Commission sur l'état d'urgence

Aux fins du présent engagement, la signification du terme « document » est large et comprend l'ensemble des documents et renseignements en lien avec la Commission sur l'état d'urgence (l'« enquête » ou la « Commission »), y compris, sans s'y limiter, tous les renseignements et documents techniques, organisationnels, financiers, économiques et juridiques, les projections financières et budgets, les plans, les rapports, les avis, les maquettes, les photographies, les enregistrements, les documents de formation personnelle, les notes de service, les notes, les données, les analyses, les procès-verbaux, les documents d'information, les observations, la correspondance, les dossiers, les enregistrements sonores, les bandes vidéo, les films, les tableaux, les graphiques, les cartes, les sondages, les livres comptables, le contenu des médias sociaux, ou toute autre note ou communication écrite, ainsi que les données et les renseignements en format électronique, les données et renseignements enregistrés ou stockés au moyen d'un dispositif quelconque et tout autre renseignement se rapportant à l'enquête, indépendamment du fait que ces renseignements ou documents aient été désignés comme étant confidentiels, et englobe tous les autres documents préparés qui contiennent des renseignements inclus dans ce qui précède, ou qui sont fondés en totalité ou en partie sur ces renseignements, y compris toute déclaration d'éléments de preuve attendus, tout résumé de l'interrogatoire d'un témoin ou tout rapport sommaire préparé par les avocats de la Commission.

Je, _____, m'engage auprès de la Commission à ne pas me servir de l'ensemble des documents qui m'ont été remis en lien avec les procédures de la Commission à des fins autres que ces procédures, à l'exception des documents qui sont autrement accessibles au public. Je m'engage de plus à ne pas communiquer ces documents à quiconque.



Je comprends que cet engagement sera nul et non avenue à l'égard de tout document qui est devenu partie intégrante des audiences publiques de la Commission, ou dans la mesure où le commissaire m'a fourni une décharge écrite de l'engagement concernant tout document. Pour plus de précision, un document ne peut être produit en preuve aux audiences publiques qu'une fois qu'il est produit comme pièce à l'enquête. En outre, cet engagement et toute demande de suppression sont limités par toute obligation de conserver ou de divulguer des dossiers et des renseignements en vertu de la loi.

En ce qui concerne les documents qui demeurent assujettis au présent engagement à la fin de l'enquête, je comprends qu'on me demandera de remettre ces documents à la personne qui me les a remis : mon représentant juridique, le cas échéant, ou un avocat de la Commission ou une personne désignée par un avocat de la Commission, selon le cas.

Je comprends que la violation de l'une ou l'autre des dispositions du présent engagement constitue une violation d'une ordonnance rendue par la Commission et une violation des règles de pratique et de procédure.

_____ Signature _____ Témoin

_____ Date _____ Date

ANNEXE C - Engagement de non-divulgence pour les parties, les témoins éventuels et les experts non représentés qui participent à la Commission sur l'état d'urgence

Aux fins du présent engagement, la signification du terme « document » est large et comprend l'ensemble des documents et renseignements en lien avec la Commission sur l'état d'urgence (l'« enquête » ou la « Commission »), y compris, sans s'y limiter, tous les renseignements et documents techniques, organisationnels, financiers, économiques et juridiques, les projections financières et budgets, les plans, les rapports, les avis, les maquettes, les photographies, les enregistrements, les documents de formation personnelle, les notes de service, les notes, les données, les analyses, les procès-verbaux, les documents d'information, les observations, la correspondance, les dossiers, les enregistrements sonores, les bandes vidéo, les films, les tableaux, les graphiques, les cartes, les sondages, les livres comptables, le contenu des médias sociaux, ou toute autre note ou communication écrite, ainsi que les données et les renseignements en format électronique, les données et renseignements enregistrés ou stockés au moyen d'un dispositif quelconque et tout autre renseignement se rapportant à l'enquête, indépendamment du fait que ces renseignements ou documents aient été désignés comme étant confidentiels, et englobe tous les autres documents préparés qui contiennent des renseignements inclus dans ce qui précède, ou qui sont fondés en totalité ou en partie sur ces renseignements, y compris toute déclaration d'éléments de preuve attendus, tout résumé de l'interrogatoire d'un témoin ou tout rapport sommaire préparé par les avocats de la Commission.

Je, _____, m'engage auprès de la Commission à ne pas me servir de l'ensemble des documents qui m'ont été remis en lien avec les procédures de la Commission à des fins autres que ces procédures, à l'exception des documents qui sont autrement accessibles au public. Je m'engage de plus à ne pas communiquer ces documents à quiconque.



Je comprends que cet engagement sera nul et non avenue à l'égard de tout document qui est devenu partie intégrante des audiences publiques de la Commission, ou dans la mesure où le commissaire m'a fourni une décharge écrite de l'engagement concernant tout document. Pour plus de précision, un document ne peut être produit en preuve aux audiences publiques qu'une fois qu'il est produit comme pièce à l'enquête. En outre, cet engagement et toute demande de suppression sont limités par toute obligation de conserver ou de divulguer des dossiers et des renseignements en vertu de la loi.

En ce qui concerne les documents qui demeurent assujettis au présent engagement à la fin de l'enquête, je comprends qu'on me demandera de remettre ces documents à la personne qui me les a remis : un avocat de la Commission ou une personne désignée par un avocat de la Commission, selon le cas.

Je comprends que la violation de l'une ou l'autre des dispositions du présent engagement constitue une violation d'une ordonnance rendue par la Commission et une violation des règles de pratique et de procédure.

_____ Signature _____ Témoin

_____ Date _____ Date



Annexe 3

Règles relatives à la participation et à l'aide financière

Introduction

Le 14 février 2022, le gouvernement du Canada a déclaré en vertu de *la Loi sur les mesures d'urgence* un état d'urgence qui a été en vigueur jusqu'à sa révocation le 23 février 2022.

Le gouvernement du Canada a créé la présente Commission d'enquête par décret promulgué le 25 avril 2022 pour examiner et faire rapport sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence par le gouvernement fédéral ainsi que sur les mesures prises par la gouverneure en conseil, au moyen du *Règlement sur les mesures d'urgence* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, pour faire face à l'état d'urgence qui était en vigueur du 14 au 23 février 2022.

La Commission procède dans un délai très court mandaté par la loi. Le rapport final de la Commission doit être remis à la gouverneure en conseil dans les deux langues officielles au plus tard le 6 février 2023 et au Parlement au plus tard le 20 février 2023 (voir l'Avis aux parties intéressées concernant la Commission sur l'état d'urgence au commissionsurletatdurgence.ca/documents).

L'une des premières tâches importantes de la Commission est d'identifier les personnes et les groupes qui peuvent aider en participant aux divers travaux de la Commission. L'étendue de la participation peut couvrir un large spectre – allant d'un rôle impliquant un aspect particulier du mandat de la Commission à une participation plus fréquente à un éventail de travaux de la Commission. La forme que prend cette participation, requise ou sur invitation, peut également varier : d'une déposition sous serment, à la participation à des tables rondes, en passant par la fourniture de rapports d'experts et de témoignages d'opinion. Il est prévu que des groupes de participants contribueront sous forme de coalitions. Les parties sont encouragées à déterminer si elles peuvent participer par le biais de ces coalitions ou en groupes.

Les Demandeurs à qui la qualité pour agir est accordée – c'est-à-dire, ceux qui se voient accorder l'occasion de participer directement aux travaux de la Commission

– peuvent, à la discrétion du Commissaire, jouir de certains droits de participation dont, entre autres, un avis préalable des documents que l'on veut déposer en preuve, un avis préalable du témoignage anticipé de personnes pouvant être assignées à témoigner, une place à la table des avocats, le droit de contre-interroger les témoins dans le cadre des questions pour lesquelles la qualité pour agir a été accordée et l'occasion de proposer des témoins. La qualité pour agir et les droits de participation peuvent être accordés sous différentes formes en fonction de la nature de l'intérêt direct et réel du Demandeur, le tout dans le cadre du délai dont dispose la Commission pour achever ses travaux.

Les Règles ci-bas prévoient un processus par lequel les Demandeurs peuvent demander la qualité pour agir. L'octroi de la qualité pour agir ne sera pas approprié pour tous ceux et celles qui souhaitent participer au mandat de la Commission. La qualité pour agir ou les droits de participation sont accordés aux Demandeurs qui ont « un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête publique » ou à ceux qui possèdent une expérience ou une expertise unique, laquelle est susceptible de fournir un plus grand avantage à la Commission que ce qui pourrait être obtenu en assignant un témoin à comparaître. À titre d'exemple, bien que les témoins jouent un rôle important au cours du processus d'établissement des faits de la Commission, les témoins n'ont pas nécessairement « un intérêt direct et réel ». Les personnes et les groupes qui ont une préoccupation réelle au sujet de l'objet de la Commission ou qui ont une expertise dans un domaine qui sera examiné par la Commission peuvent ne pas avoir un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête. Il se peut qu'ils jouent un rôle dans l'Enquête par d'autres moyens, comme en contribuant aux travaux de recherche et d'élaboration de politiques de la Commission.

Certains facteurs qui peuvent être pris en compte pour déterminer si un Demandeur satisfait aux critères énoncés dans les Règles et se verra accorder la qualité pour agir comprennent : 1) le mandat de l'Enquête ; 2) la nature de l'aspect de l'Enquête pour lequel la qualité pour agir est demandée ; 3) le type d'intérêt du Demandeur ; 4) le lien du Demandeur particulier avec le mandat de l'Enquête ; 5) si le Demandeur a un intérêt

et une participation continue dans l'objet de l'Enquête ; 6) si les conclusions et les recommandations de la Commission auront un impact profond sur le Demandeur ; 7) si le Demandeur est dans une position unique pour offrir des informations à la Commission qui l'aideront à exécuter son mandat ; 8) la mesure dans laquelle la participation du Demandeur ferait double emploi avec la contribution des autres ; 9) si le Demandeur est disposé à partager une seule attribution de qualité pour agir avec d'autres Demandeurs qui ont un intérêt commun ; 10) la nécessité d'achever les travaux de la Commission dans les délais.

Il est important de noter qu'il n'est pas nécessaire de se voir accorder la qualité pour agir afin de participer aux activités publiques et à la collecte d'informations de la Commission. Par exemple, les membres du public qui souhaitent observer les audiences et les activités publiques de la Commission peuvent le faire sans demander la qualité pour agir. Les membres du public auront l'occasion d'exprimer leurs points de vue, de suggérer des pistes d'enquête, de fournir des informations et de partager leurs expériences avec la Commission par d'autres moyens, comme par le biais de soumissions en ligne. Les membres du public peuvent également suivre le site Web de la Commission qui contiendra des informations actualisées sur les travaux de la Commission, et qui pourrait inclure des règles de pratique et de procédure, des décisions, des rapports d'experts ou sommaires et des calendriers des audiences. La Commission pourrait annoncer d'autres moyens par lesquels le public peut participer aux travaux de la Commission et contribuer à son mandat. De plus amples détails sur la participation aux travaux de la Commission et sur les possibilités et les moyens de le faire seront publiés prochainement sur le site Web de la Commission.

En ce qui concerne l'aide financière, le Commissaire peut recommander au greffier du Conseil privé le versement d'une aide financière à un participant lorsque, de l'avis du Commissaire, la personne ne pourrait autrement participer de manière significative aux travaux de la Commission. Pour chaque demande d'aide financière, les recommandations de financement correspondront à la détermination faite par le Commissaire du niveau approprié de participation du demandeur.

En vertu du décret, le Commissaire ne peut que recommander le versement d'une aide financière à un Participant. Il revient au greffier du Conseil privé d'approuver toute aide financière selon les lignes directrices approuvées du Conseil du Trésor concernant la rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes. Le financement est versé selon ces lignes directrices et il ne couvre pas nécessairement tous les coûts de participation.

Règles

Considérations générales

1. Ces règles sur la qualité pour agir et l'aide financière sont à l'usage de la Commission sur l'état d'urgence (la « Commission » ou l'« Enquête »), mise sur pied en vertu du décret 2022-0392 (le « Mandat ») du gouvernement du Canada.
2. Sous réserve des dispositions de Loi sur les enquêtes, LRC 1985, c I-11 (la « Loi ») et du Mandat, ces Règles sont établies sous l'autorité de l'honorable Paul S. Rouleau (le « Commissaire »), dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, pour faciliter le règlement des questions de qualité pour agir et d'aide financière.
3. S'il le juge nécessaire, Le Commissaire peut amender, modifier ou déroger à toute règle afin d'assurer que l'Enquête soit approfondie, équitable et réalisée dans les délais.
4. Les présentes Règles concernent la possibilité de participer aux travaux de la Commission, y compris au processus d'établissement des faits et d'élaboration de politiques qui s'inscrivent dans son mandat.
5. Tous les intéressés et leurs avocats seront tenus de respecter les Règles de pratique et de procédure de la Commission, lesquelles n'ont pas encore été publiées, et peuvent souligner tout manquement à celles-ci au Commissaire.

6. Le Commissaire traite tout manquement aux présentes Règles comme il le juge approprié.
7. Les définitions qui suivent s'appliquent aux présentes Règles,
 - a. « Demandeur(s) » : tout individu, organisme, gouvernement, agence, institution, association ou toute autre entité qui demande une occasion de participer aux travaux de la Commission ;
 - b. « format électronique » : format PDF.

Qualité pour agir

8. Les avocats de la Commission seconderont le Commissaire dans la bonne conduite de l'Enquête et ont qualité pour agir au cours de toute l'Enquête. Les avocats de la Commission ont comme responsabilité principale de représenter l'intérêt public lors de l'Enquête, notamment d'assurer que toutes les questions ayant un rapport avec l'intérêt public sont portées à l'attention du Commissaire.
9. Les Demandeurs qui désirent obtenir la qualité pour agir devant la Commission doivent soumettre à la Commission un formulaire de demande accompagné de tout document à l'appui, en format électronique, au plus tard le 15 juin 2022, ou à toute date fixée par le Commissaire.
10. Les formulaires de demande sont disponibles sur le site Web de la Commission au commissionsurletatdurgence.ca/documents.
11. Les formulaires de demande pour obtenir la qualité pour agir dûment remplis doivent comprendre :
 - a. Le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse courriel du Demandeur;
 - b. L'identité du ou des représentants légaux qui représentent le Demandeur, le cas échéant, ainsi que l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse courriel des représentants légaux;

- c. La nature directe et réelle de l'intérêt du Demandeur dans l'objet de l'Enquête, les raisons qui justifient la demande, ainsi que la contribution nécessaire à l'Enquête que le Demandeur est susceptible d'apporter au vu du Mandat de la Commission; et
 - d. Si la qualité pour agir est demandée pour l'ensemble des travaux de la Commission ou pour une ou plusieurs questions spécifiques énoncées dans le Mandat.
12. Le Commissaire prendra des décisions concernant la participation aux travaux de la Commission sur la base des formulaires de demande remplis et des documents à l'appui. Si des observations orales sont requises pour un Demandeur, ce qui sera déterminé par le Commissaire, le Commissaire communiquera une heure et un format appropriés.
13. Les documents à l'appui ne peuvent dépasser 10 pages.
14. Le Commissaire a le pouvoir discrétionnaire d'accorder la qualité pour agir, au vu de l'article 11 de la Loi, du Mandat, et de la nécessité d'avoir un processus transparent, équitable et aussi rapide que possible. Le Commissaire prendra notamment en compte les critères suivants :
- a. La question de savoir si le Demandeur a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête;
 - b. La question de savoir si la participation du Demandeur apporterait des contributions nécessaires à l'avancement de l'Enquête; et
 - c. La question de savoir si la participation du Demandeur contribuerait à la transparence et à l'équité de l'Enquête.
15. Le Commissaire peut décider de la portée de la participation d'un Demandeur à qui il a accordé la qualité pour agir, ainsi que fixer ses droits et ses responsabilités.
16. Le Commissaire peut ordonner que certains Demandeurs partagent la participation avec ceux avec qui ils ont un intérêt commun.

17. Les personnes ayant reçu la qualité pour agir devant l'Enquête recevront la désignation de « Participants ».

18. À sa discrétion, le Commissaire peut décider que l'un ou plusieurs Demandeurs qui souhaitent obtenir la qualité pour agir n'auront que certains droits. Il peut aussi décider que deux ou plusieurs desdits Demandeurs devront se regrouper et exercer conjointement leur droit de participer.

19. De temps à autre, le Commissaire peut, à sa discrétion, modifier, annuler ou accorder la qualité pour agir.

20. Tout document ou information déposés à l'appui de la demande de qualité pour agir d'un Demandeur peut être mis à la disposition du public sur le site Web de la Commission ou cité dans un document accessible au public, comme une décision sur la qualité pour agir.

21. Toute mise à jour des renseignements au sujet de la qualité pour agir sera affichée sur le site Web de la Commission au commissionsurletatdurgence.ca.


Aide financière

22. Conformément au décret 2022-0392 du gouvernement du Canada, au paragraphe (a)(v)(c), le Commissaire peut recommander au greffier du Conseil privé le versement d'une aide financière à un participant s'il est d'avis que la participation de celui-ci aux travaux de la Commission ne serait pas possible autrement.

23. Les Demandeurs peuvent demander une aide financière en soumettant à la Commission un formulaire de demande accompagné de tout document à l'appui, en format électronique, au plus tard le 15 juin 2022, ou à toute date fixée par le Commissaire. Il est prévu que les demandes d'aide financière seront soumises en même temps que les demandes pour la qualité pour agir, et les documents à l'appui des deux demandes peuvent être combinés. Le Commissaire prendra des décisions

concernant la recommandation d'une aide financière sur la base des formulaires de demande remplis et des documents à l'appui.

24. Les documents à l'appui ne peuvent dépasser 10 pages.
25. Les formulaires de demande sont disponibles sur le site Web de la Commission au commissionsurletatdurgence.ca/documents.
26. Les formulaires de demande pour obtenir une aide financière dûment remplis doivent comprendre :
 - a. Le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse courriel du Demandeur;
 - b. L'identité du ou des représentants légaux qui représentent la personne, le cas échéant, ainsi que l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse courriel des représentants légaux;
 - c. La preuve démontrant que le Demandeur n'a pas les ressources financières adéquates pour lui permettre de représenter ses intérêts devant l'Enquête; et
 - d. Comment le Demandeur entend utiliser les fonds et comment il rendra compte.
27. Si des observations orales sont requises pour un Demandeur qui demande une aide financière, ce qui sera déterminé par le Commissaire, le Commissaire communiquera une heure et un format appropriés.
28. L'aide financière sera recommandée à la discrétion du Commissaire, conformément au décret 2022-0392 du gouvernement du Canada, au paragraphe (a)(v)(c). Le Commissaire considèrera notamment les facteurs suivants en recommandant l'octroi de l'aide financière :
 - a. La question de savoir si le Demandeur a démontré une incapacité d'agir à titre de participant devant l'Enquête sans financement pour sa participation;
 - b. La question de savoir si le Demandeur a une perspective unique ou une expérience ou une expertise particulière qui ne sera pas présentée à l'Enquête si le Demandeur n'obtient pas une aide financière;

- 
- c. La question de savoir si le Demandeur a un dossier établi de préoccupations en regard de l'intérêt qu'il cherche à représenter et un engagement démontré à cet égard; et
 - d. La question de savoir si le Demandeur a fourni une proposition quant à l'utilisation des fonds et comment ceux-ci seront comptabilisés.
29. Lorsque la recommandation d'aide financière formulée par la Commissaire est acceptée, l'aide financière est fournie conformément aux directives et aux lignes directrices pertinentes du Conseil du Trésor touchant les taux de rémunération et de remboursement et l'évaluation des comptes.
30. Tout document ou information déposés à l'appui de la demande d'aide financière d'un Demandeur peut être mis à la disposition du public sur le site Web de la Commission ou cité dans un document accessible au public, comme une décision sur l'aide financière.
31. Toute mise à jour des renseignements au sujet de l'aide financière sera affichée sur le site Web de la Commission au commissionsurletatdurgence.ca.



Annexe 4

Avis aux parties intéressées concernant la Commission sur l'état d'urgence

1 juin 2022

Introduction

Le 25 avril 2022, le gouvernement du Canada a créé l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 [la « Commission sur l'état d'urgence »] afin d'examiner les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration de l'état d'urgence qui était en vigueur du 14 au 23 février 2022 ainsi que les mesures prises pour faire face à la crise. Le juge Paul Rouleau a été nommé commissaire.

La Commission examinera et évaluera le fondement de la décision du gouvernement de déclarer l'urgence d'ordre public, les circonstances qui ont conduit à cette déclaration, ainsi que le caractère approprié et l'efficacité des mesures choisies par le gouvernement pour répondre à la situation existante. La Commission réalisera par ailleurs un examen de politique générale du cadre législatif et réglementaire appliqué, notamment afin de déterminer s'il y a lieu d'apporter des modifications à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

La Commission devra soumettre son rapport final à la gouverneure en conseil dans les deux langues officielles au plus tard le 6 février 2023 et au Parlement, au plus tard le 20 février 2023. La date de présentation au Parlement est une prescription statutaire stricte qui ne peut être modifiée qu'au moyen d'une modification législative.

Pour être en mesure de soumettre son rapport dans les deux langues officielles au plus tard le 6 février 2023, la Commission devra avoir terminé les audiences et le processus d'enquête sur les faits d'ici la fin d'octobre 2022, pour accorder le temps nécessaire à l'analyse, ainsi qu'à la rédaction, la révision, la traduction et la publication du rapport.

La Commission est investie d'un très vaste mandat dont elle devra s'acquitter en très peu de temps. Il s'agit d'un défi qui ne pourra être relevé qu'en faisant preuve de créativité en matière de procédure et, surtout, en obtenant la coopération de toutes les parties. La Commission s'engage à respecter l'échéance fixée, à mener une enquête

sérieuse et à le faire de manière juste et transparente. Elle se réjouit de travailler avec les participants et le public afin d'accomplir son important mandat.

La Commission a établi l'échéancier du processus de demande de qualité pour agir et produit un calendrier provisoire pour sa procédure d'enquête et d'audience publique. Les principales dates à retenir sont les suivantes :

Échéancier du processus de demande de qualité pour agir et de financement

- 1^{er} juin 2022 – Publication des règles relatives à la qualité pour agir et au financement
- 15 juin 2022 – Date limite pour les demandes de qualité pour agir et les demandes de financement qui en découlent
- 20 juin 2022 – Audience virtuelle des demandes de qualité pour agir (au besoin)
- 27 juin 2022 (date provisoire) – Publication des décisions de la Commission relativement aux demandes de qualité pour agir et de financement

Échéancier provisoire de l'enquête et des audiences

- 17 juin 2022 – Publication par la Commission du projet de règles de procédure et de pratique
- 30 juin 2022 – Date limite pour les parties ayant la qualité pour agir de commenter le projet de règles de procédure et de pratique
- 7 juillet 2022 – Publication de la version définitive des règles de procédure et de pratique
- 18 juillet 2022 – Date limite pour la production de pièces par les personnes intéressées
- Juillet – octobre 2022 - Délai pour recevoir les contributions et les soumissions des membres du public et des organisations n'ayant pas la qualité pour agir
- Septembre et octobre 2022 – Audiences publiques

Contexte

(i) Déclaration de l'état d'urgence

Le 14 février 2022, le gouvernement du Canada a déclaré un état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le gouvernement a par la suite pris un certain nombre de mesures dont le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*. L'état d'urgence a été en vigueur jusqu'à ce que le gouvernement le révoque, le 23 février 2022.

(ii) Création de la Commission d'enquête

Le paragraphe 63(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige que la gouverneure en conseil fasse faire une enquête « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ». L'enquête doit être annoncée dans les soixante jours qui suivent la cessation d'effet ou l'abrogation d'une déclaration de situation de crise. Le paragraphe 63(2) de la *Loi* exige quant à lui que le rapport d'enquête soit déposé devant chaque chambre du Parlement dans un délai de 360 jours suivant la cessation d'effet ou l'abrogation de la déclaration de situation de crise.

Le 25 avril 2022, le gouvernement du Canada a créé la Commission par le décret C.P. 2022-0392. Le juge Paul Rouleau a été nommé commissaire en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

(iii) Mandat de la Commission

Le mandat de la Commission est défini dans le décret qui a donné lieu à la création de la Commission. Il se trouve dans son intégralité à l'annexe A du présent Avis.

Le décret ordonne au commissaire d'examiner et de faire rapport sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence par le gouvernement fédéral ainsi que sur les mesures prises par la gouverneure en conseil pour faire face à l'état

d'urgence. Il lui ordonne également d'examiner, dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face, les questions suivantes :

- (A) l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants,
- (B) les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement,
- (C) les effets, le rôle et les sources de la désinformation et de la mésinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux,
- (D) les effets des blocages, notamment leurs effets économiques,
- (E) les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence.

Le décret ordonne par ailleurs à la Commission de présenter dans son rapport final les « conclusions et les leçons retenues, notamment sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgence* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, et 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 Commission doit soumettre son rapport final au plus tard le 6 février 2023. Le rapport devra avoir été déposé devant chaque chambre du Parlement d'ici le 20 février 2023.

Mandat de la Commission

La Commission s'est vu confier un mandat de vaste envergure composé d'un volet d'enquête et d'un volet politique.

(i) Le mandat d'enquête de la Commission

Le mandat d'enquête de la Commission est d'examiner et d'évaluer les fondements de la décision du gouvernement de déclarer l'état d'urgence, les circonstances qui ont conduit à cette déclaration, ainsi que la pertinence et l'efficacité des mesures employées par le gouvernement dans le cadre de cette décision.

Le point de départ pour la Commission est d'enquêter sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a déclaré l'état d'urgence. C'est le gouvernement qui a jugé nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*; c'est donc lui qui doit expliquer sa décision de le faire.

Par conséquent, la Commission a demandé au gouvernement de divulguer les renseignements, y compris les conseils et informations qui pourraient être protégés par la confidentialité du Cabinet ou tout autre privilège applicable, qui ont mené à la décision de ce dernier de déclarer l'état d'urgence.

La Commission est également chargée d'évaluer la pertinence et l'efficacité des mesures que le gouvernement a prises pour répondre à la situation. Là encore, le commissaire a demandé au gouvernement de divulguer tous les renseignements relatifs au choix des mesures et aux actions prises (ou non prises) à la suite de ces choix.

L'enquête de la Commission portera sur les questions énumérées aux points (A) à (E) de l'alinéa (ii) du mandat, la Commission examinera également d'autres questions qui pourraient être mises au jour au cours de son enquête et qui sont pertinentes à son mandat général.

(ii) Le mandat de politique générale de la Commission

Le mandat de politique générale de la Commission est d'identifier les leçons à tirer des événements du début de l'année 2022, d'examiner le cadre législatif et réglementaire de la *Loi sur les mesures d'urgence* et de recommander si des modifications doivent être apportées à la Loi. Il s'agit d'un mandat important qui nécessitera une étude et un

examen attentifs et qui pourrait inclure la prise en compte d'informations pertinentes sur les pratiques et les procédures en vigueur dans d'autres juridictions.

Échéancier et processus

La date limite du 20 février 2023 pour la remise du rapport de la Commission au Parlement est une échéance obligatoire prévu par la loi. Comme il a été indiqué précédemment, elle ne peut être modifiée sans modification législative. Ainsi, la Commission a une tâche très importante à accomplir dans un laps de temps très court.

Afin de remettre son rapport dans les deux langues officielles au Cabinet d'ici le 6 février 2023, comme l'exige le décret, et au Parlement d'ici le 20 février, la Commission devra terminer son processus d'enquête sur les faits, y compris ses audiences, avant la fin du mois d'octobre, afin de disposer de suffisamment de temps pour l'analyse ainsi que pour la rédaction, l'édition, la traduction et la publication du rapport.

Il s'agit donc d'un échéancier ambitieux. La tâche ne peut être accomplie sans la pleine coopération et l'aide de toutes les parties intéressées. La Commission se réjouit de travailler avec toutes les parties à cette fin.

La Commission s'engage à respecter le délai fixé par la loi d'une manière équitable et appropriée. Pour ce faire, les étapes de la procédure seront simplifiées, les délais seront raccourcis et des moyens créatifs seront utilisés pour recevoir des renseignements des parties intéressées. C'est la seule façon pour la Commission de mener son enquête, d'obtenir une contribution significative du public, de procéder à la détermination des faits nécessaires et de formuler des recommandations appropriées dans les délais prescrits par la loi. Encore une fois, la coopération et la créativité seront les pierres de touche de la Commission.

Bien que la Commission n'ait pas encore finalisé son processus et ses procédures, il est évident que le temps sera un facteur essentiel. La Commission fixera donc des

délais serrés pour la collecte des documents et des informations. Toutes les parties devront respecter les délais imposés.

La Commission s'engage également à recevoir les contributions et les commentaires du public. Des processus seront mis en place pour permettre aux membres du public d'exprimer leurs points de vue, de suggérer des pistes d'enquête, de fournir des informations et de partager leurs expériences avec la Commission. La Commission accueillera les contributions d'experts, de chercheurs, d'universitaires et d'autres personnes possédant des connaissances spécialisées sur les sujets qui relèvent de son mandat. La Commission a hâte d'entendre les gens et les organisations à la largeur du pays sur les questions importantes soulevées dans cette enquête.

Dans tous ses travaux, la Commission sera guidée par les principes d'équité, de transparence, d'accessibilité, de rapidité, d'opportunité et de proportionnalité.

La Commission prévoit tenir des audiences publiques en septembre et octobre 2022, qui porteront principalement sur le volet enquête et établissement des faits de son mandat.

Processus d'octroi de la qualité pour agir et participation au processus de la commission

Pour l'instant, la Commission invite les parties intéressées qui veulent demander la qualité pour agir à soumettre une demande à cet effet (voir les Règles relatives à la qualité pour agir et au financement à être publiées sur le site web de la Commission au commissionsurletatdurgence.ca). Ce processus permet aux individus et aux groupes ayant un intérêt direct et substantiel dans l'objet de l'enquête de demander à participer aux procédures d'établissement des faits de la Commission et/ou aux aspects de son mandat relatifs à la politique générale. Les demandeurs qui ont des intérêts communs sont encouragés à former des groupes plutôt que de demander la qualité pour agir individuellement. Différentes formes de qualité pour agir et de droits

de participation peuvent être accordées en fonction de la nature de l'intérêt direct et substantiel du demandeur, le tout dans le cadre de l'échéancier de la Commission pour l'achèvement de ses travaux.

Il est important de comprendre que la qualité pour agir n'est pas le seul moyen de participer aux activités publiques de la Commission ou à son processus de collecte d'informations. Les membres du public qui souhaitent observer les audiences et les activités publiques de la Commission peuvent le faire sans demander la qualité pour agir. Cette démarche est encouragée. Les membres du public auront aussi l'occasion de partager leurs expériences et de faire part de leurs points de vue à la Commission d'une variété de manières, tels que des soumissions en ligne. De plus amples détails sur les possibilités de participation aux travaux de la Commission et les moyens de le faire seront publiés sur le site web de la Commission dans un avenir proche.

Les candidats peuvent également demander un financement pour participer aux travaux de la Commission. Le commissaire peut recommander au greffier du Conseil privé d'accorder une aide financière aux personnes ou aux institutions qui, autrement, ne seraient pas en mesure de participer utilement aux travaux de la Commission (voir les Règles relatives à la qualité pour agir et au financement à être publiées sur le site web de la Commission au commissionsurletatdurgence.ca/documents).

Le calendrier du processus de la Commission relatif aux demandes de qualité pour agir et de financement est le suivant :

Calendrier du processus d'octroi de la qualité pour agir et du financement

- 1^{er} juin 2022 – Publication des règles relatives à la qualité pour agir et au financement
- 15 juin 2022 – Date limite à laquelle les demandeurs peuvent soumettre des demandes relatives à la qualité pour agir et au financement

- 20 juin 2022 – Audiences virtuelles concernant les demandes relatives à la qualité pour agir et au financement (si nécessaire)
- 27 juin 2022 (date provisoire) – Publication des décisions de la Commission au sujet de la qualité pour agir

Les parties ayant qualité pour agir devront livrer leurs documents à la Commission conformément aux règles de pratique et de procédure, dont la version finale devrait être publiée au commissionsurletatdurgence.ca/documents peu après que les décisions relatives à la qualité pour agir auront été publiées. Le projet de règles de pratique et de procédure sera publié plus tôt, et les parties ayant qualité pour agir seront invitées à faire part de leurs observations et commentaires. Les parties cherchant à obtenir la qualité pour agir sont fortement encouragées de commencer à prendre les démarches nécessaires dès maintenant pour assembler les documents en leur possession qui pourraient être pertinents pour le travail de la Commission. Elles sont également invitées à préparer une liste des témoins qui selon elles pourraient avoir des informations importantes à fournir à la Commission et de décrire brièvement la nature de ces informations. Cela permettra aux parties de respecter les échéanciers stricts qui seront imposés à la production des documents en question.

La Commission travaillera également avec les parties ayant qualité pour agir afin de faciliter la présentation de preuves le plus efficacement possible : par exemple au moyen de rapports ou de dossiers de preuves résumant la preuve existante, ou au moyen d'exposés conjoints des faits. Il sera également avantageux pour les parties ayant qualité pour agir de travailler de manière collaborative, dans la mesure du possible, pour réunir et produire des documents pertinents et, en fin de compte, faciliter la présentation de la preuve. Les parties ayant obtenu la qualité pour agir devront travailler en coopération avec la Commission.

Processus d'enquête et audiences publiques

L'enquête que mènera la Commission comportera un éventail d'activités permettant de faciliter l'obtention des informations dont elle aura besoin pour remplir son mandat.

Cela comprendra des demandes de production de documents, des entretiens avec des témoins, des consultations avec des communautés, des spécialistes et des établissements, et la réalisation de recherches.

La Commission prévoit actuellement tenir des audiences publiques en septembre et en octobre 2022. Les audiences commenceront vraisemblablement par des enquêtes sur les circonstances qui ont mené à la décision du gouvernement de déclarer l'état d'urgence. Le Commission passera en revue les informations que le gouvernement possédait et auxquelles il a donné suite lorsqu'il a pris sa décision. Les audiences permettront ensuite d'examiner à fond et de vérifier les divers facteurs ayant pu, ou non, avoir joué un rôle dans le cadre de cette décision, notamment les questions énumérées aux points (A) à (E) de l'alinéa (ii) du mandat. Le caractère adéquat et l'efficacité des mesures choisies et prises seront sondés et examinés au cours de l'audience.

La Commission tentera également d'éliminer les mesures non nécessaires et d'utiliser des approches procédurales créatives appropriées et proportionnelles pour simplifier le processus d'enquête. Ces approches, dont plusieurs ont été adoptées dans le cadre d'autres enquêtes publiques, pourraient comprendre la création de documents donnant une vue d'ensemble ou de documents de base, de rapports institutionnels, d'affidavits, de documents d'orientation, d'exposé conjoints des faits et d'autres formes de preuves écrites. De plus amples renseignements seront disponibles lorsque la Commission aura publié la version préliminaire de ses règles de pratique et de procédure, ce qu'elle devrait faire vers la mi-juin. Les suggestions des parties ayant la qualité pour agir seront les bienvenues. Comme indiqué plus haut, la Commission travaillera avec les parties ayant la qualité pour agir afin de faciliter la présentation de preuves de la manière la plus efficace possible. Les règles encourageront, et dans certains cas exigeront, la production de rapports ou de dossiers de preuve, ou de rapports institutionnels, le cas échéant. Ces documents seront compilés par le personnel de la Commission ou avec son aide, ou seront présentés par les parties ayant la qualité pour agir. La Commission permettra aux parties de commenter les

informations présentées de cette façon. La version préliminaire des règles permettra à la Commission de fixer des limites de temps aux témoignages, tant pour les interrogatoires principaux que pour les contre-interrogatoires, et de déterminer quelles parties seront autorisées à procéder à un contre-interrogatoire.

La Commission a déjà commencé le processus de demande et de collecte de documents auprès du gouvernement fédéral, et le gouvernement a indiqué qu'il tient à faciliter le processus de production de documents. On s'attend à ce que le volume de documents soit considérable. La Commission est consciente que le gouvernement devra faire un effort important pour produire ses documents en temps opportun. Toutefois, pour que la Commission puisse réaliser une enquête utile et respecter son échéancier très ambitieux, le gouvernement devra coopérer en accordant la priorité à cette tâche et en livrant les documents sans tarder. Encore une fois, la Commission accueillera d'un œil favorable les approches créatives qui permettront de produire les documents et d'organiser les preuves. Une divulgation rapide, complète et opportune de la part du gouvernement est essentielle pour permettre à la Commission de remplir son mandat. On s'attend à ce que la totalité des documents du gouvernement soient soumis d'ici la fin juin au plus tard, et que les documents soient présentés sur une base régulière pour que la Commission ait assez de temps pour les examiner. Cela laissera à la Commission seulement deux mois pour mener son examen documentaire, interroger les principaux acteurs et les témoins potentiels, recueillir les déclarations de preuve qu'elle entend déposer, et se préparer en vue des audiences publiques.

La production de documents en temps opportun permettra d'identifier et de résoudre à un stade précoce tous problèmes qui pourraient survenir concernant la production d'informations classifiées, confidentielles ou secrètes. Cela facilitera l'élaboration de solutions créatives et satisfaisantes sans retarder le travail de la Commission.

La Commission établira un processus permettant aux parties de faire des soumissions au Commissaire sur les documents qui seront mis à leur disposition pour examen, avec ou sans restriction. Cela inclura la possibilité de faire des observations sur les questions de confidentialité et de privilège.

Bien que les dates suivantes soient provisoires et que d'autres étapes pourraient être ajoutées, la Commission prévoit que le calendrier de l'enquête et des audiences publiques sera le suivant :

Calendrier provisoire de l'enquête et des audiences

- 17 juin 2022 – Publication de la version préliminaire des règles de pratique et de procédure par la Commission au commissionsurletatdurgence.ca/documents
- 30 juin 2022 – Date limite pour que les parties ayant qualité pour agir commentent la version préliminaire des règles de pratique et de procédure
- 7 juillet 2022 – Publication de la version définitive des règles de pratique et de procédure au commissionsurletatdurgence.ca/documents
- 18 juillet 2022 – Date limite de la production de documents par les parties ayant qualité pour agir
- À déterminer - Date limite pour déterminer les questions relatives aux restrictions sur la disponibilité des documents, y compris le statut privilégié et la confidentialité des documents.
- Septembre à octobre 2022 – Audiences publiques

Examen de politique générale

La Commission utilisera diverses méthodes pour arriver à formuler ses recommandations de politique générale. Elle fera appel à des universitaires et à d'autres personnes possédant une expertise pertinente pour qu'ils préparent des documents de recherche et d'orientation sur les questions relevant de son mandat. Ces documents seront importants en ce qu'ils informeront les délibérations de la Commission au sujet des aspects de son mandat relatifs à la politique générale. Les documents seront publiés sur le site Web de la Commission, et les personnes intéressées seront invitées à faire part de leurs commentaires. La Commission prévoit que les documents feront l'objet de discussions dans le cadre d'une série de réunions ou de tables rondes auxquelles le public pourra assister. La composante

du travail de la Commission en matière de politique générale et la formulation de recommandations à ce chapitre constitueront une partie importante de son travail. Le volet des travaux de la Commission portant sur la politique générale sera accompli, selon les circonstances, durant ou après la tenue du processus d'enquête ou des audiences visant à établir les faits.

Conclusion

La Commission n'a pas connaissance d'un précédent d'enquête publique de cette ampleur menée sur une période aussi courte. La Commission reconnaît ce défi. Il est important, et dans l'intérêt public, que la Commission remplisse son mandat de manière exhaustive, impartiale et transparente. La Commission accueillera toujours avec plaisir les idées visant à l'aider à remplir son ambitieux mandat.

La population canadienne veut et mérite des réponses aux multiples questions suscitées par les événements qui se sont produits au début de 2022 et la décision de déclarer l'état d'urgence. La Commission s'engage à découvrir et à fournir ces réponses, et à formuler des recommandations de politique générale appropriées pour examen et mise en œuvre.

À mesure que l'enquête avancera, la Commission continuera de faire preuve de souplesse et de s'adapter aux questions qui surgiront. La Commission compte sur les avis et la coopération des participants et du public dans ses efforts pour accomplir sa mission.

Annexe A - Mandat de la Commission

Le mandat de la Commission est le suivant :

À ces causes, sur recommandation du premier ministre, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil :

a) ordonne que soit prise, pour la période se terminant le 31 mars 2023, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, une commission revêtue du grand sceau du Canada portant nomination de l'honorable Paul S. Rouleau comme commissaire chargé de mener une enquête intitulée Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022 (« Enquête publique »), laquelle commission :

(i) ordonne au commissaire d'examiner et de faire rapport sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration d'état d'urgence par le gouvernement fédéral ainsi que sur les mesures prises par la gouverneure en conseil, au moyen du *Règlement sur les mesures d'urgence* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, pour faire face à l'état d'urgence qui était en vigueur du 14 au 23 février 2022;

(ii) ordonne au commissaire d'examiner, dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises pour y faire face, les questions suivantes :

(A) l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants,

(B) les effets du financement intérieur et étranger, notamment au moyen de plateformes de sociofinancement,

(C) les effets, le rôle et les sources de la désinformation et de la mésinformation, notamment l'utilisation de médias sociaux,

- (D) les effets des blocages, notamment leurs effets économiques,
 - (E) les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration d'état d'urgence,
- (iii) ordonne au commissaire de présenter les conclusions et les leçons retenues, notamment sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu du *Règlement sur les mesures d'urgence* et du *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, et 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,
- (iv) ordonne au commissaire de soumettre à la gouverneure en conseil, dans les deux langues officielles, un rapport final faisant état de ses conclusions et de ses recommandations au plus tard le 6 février 2023,
- (v) autorise le commissaire :
- (A) à adopter les procédures et les méthodes qui lui paraissent indiquées pour la conduite efficace et adéquate de l'Enquête publique, à accepter les présentations de la manière qu'il estime indiquée, notamment par voie électronique, et à siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'il précise et de la manière qu'il juge opportuns,
 - (B) à donner, à sa discrétion et selon son évaluation, à toute personne qui apporterait une contribution nécessaire et qui convainc le commissaire qu'elle a un intérêt direct et réel dans

l'objet de l'Enquête publique la possibilité de participer de façon appropriée à celle-ci,

(C) à recommander au greffier du Conseil privé de financer la participation de toute personne visée à la division (B) selon les lignes directrices approuvées concernant la rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes, si le commissaire est d'avis que la personne ne pourrait autrement participer à l'Enquête publique;

(D) à retenir, à sa discrétion, les services d'experts et d'autres personnes mentionnées à l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et à leur verser la rémunération et les indemnités approuvées par le Conseil du Trésor,

(vi) ordonne au commissaire :

(A) d'exercer ses fonctions en évitant de formuler des conclusions ou des recommandations à l'égard de la responsabilité civile ou criminelle de personnes ou d'organisations,

(B) d'exercer ses fonctions en veillant à ce que l'Enquête publique ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours, ou toute autre enquête, et d'aviser en bonne et due forme l'institution gouvernementale responsable de tout impact potentiel identifié par le commissaire sur cette enquête ou poursuite en cours,

(C) de prendre, dans le cadre de l'Enquête publique, toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute divulgation de renseignements, à des personnes ou organismes autres que le gouvernement du Canada, qui porterait atteinte aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité nationale,

(D) de maintenir le bureau principal de l'Enquête publique dans la région de la capitale nationale et d'utiliser les locaux fournis par le Bureau du Conseil privé,

(E) de suivre les procédures établies en matière de sécurité, notamment les exigences prévues par les politiques, les directives, les normes et les lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de sécurité à l'égard des personnes dont les services sont retenus en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les enquêtes* et à l'égard du traitement de l'information à toutes les étapes de l'Enquête publique,

(F) d'utiliser les systèmes et les appareils de technologies de l'information et autres systèmes électroniques, notamment les systèmes de la gestion des documents, ainsi que le soutien, les services et les procédures connexes précisés par le Bureau du Conseil privé, notamment pour la gestion des documents et la création et la tenue à jour de sites Web,

(G) d'utiliser le système automatisé de soutien au contentieux désigné par le procureur général du Canada,

(H) de veiller à ce que le public puisse communiquer avec le commissaire et obtenir ses services simultanément dans les deux langues officielles, à l'égard de toute audience tenue en public,

(I) de déposer auprès du greffier du Conseil privé, dès que possible à l'issue de l'Enquête publique, ses documents,

(J) de donner au gouvernement du Canada la possibilité de participer de façon appropriée à l'Enquête publique,

- (K) de donner aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux administrations municipales, la possibilité de participer de façon appropriée à l'Enquête publique s'ils le demandent;

- (b) exige que soit déposé, au plus tard le 20 février 2023, devant chaque chambre du Parlement le rapport de l'Enquête publique sur l'état d'urgence déclaré en 2022.



Annexe 5

Demande de participation et de recommandation d'aide financière



COMMISSION SUR L'ÉTAT D'URGENCE

Demande de participation et de recommandation d'aide financière

Tous les Demandeurs qui souhaitent obtenir la qualité pour agir ou la qualité pour agir et une aide financière doivent utiliser ce formulaire et peuvent déposer des documents à l'appui liés aux sujets énoncés ci-dessous. Toutes les demandes, ainsi que les documents à l'appui, doivent être transmis par courriel à l'adresse info@poec-cedu.gc.ca au plus tard le mercredi 15 juin 2022 à 18h HAE, ou à toute autre date avec la permission du Commissaire.

Les Règles régissant les demandes de qualité pour agir et d'aide financière pour la Commission sur l'état d'urgence peuvent être consultées ici : www.commissionsurletatdurgence.ca/documents

1. Le Demandeur

a. Particulier (le cas échéant)

- i. Nom :
- ii. Adresse courriel :
- iii. Adresse postale :
- iv. Numéro de téléphone :

b. Organisme, gouvernement, agence, institution, association ou autre entité (le cas échéant)

- i. Nom :
- ii. Personne-ressource (nom et poste)
- iii. Adresse courriel :
- iv. Adresse postale :
- v. Numéro de téléphone :

c. Représentant légal (le cas échéant)

- i. Nom du représentant :
- ii. Cabinet :
- iii. Adresse courriel :
- iv. Adresse postale :

v. Numéro de téléphone :

2. Qualité pour agir

a. La participation se base sur les critères suivants :

- (i) Un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête ;
- (ii) La participation du Demandeur apporterait des contributions nécessaires ou favoriserait autrement l'avancement de l'Enquête ; et
- (iii) La participation du Demandeur contribuerait à la transparence et à l'équité de l'Enquête.

En ce qui concerne le point (i) ci-dessus, veuillez préciser la nature de l' « intérêt direct et réel » du Demandeur dans l'objet de l'Enquête, en vous référant, s'il y a lieu, au Mandat de la Commission et à son Avis daté du 1^e juin, 2022.

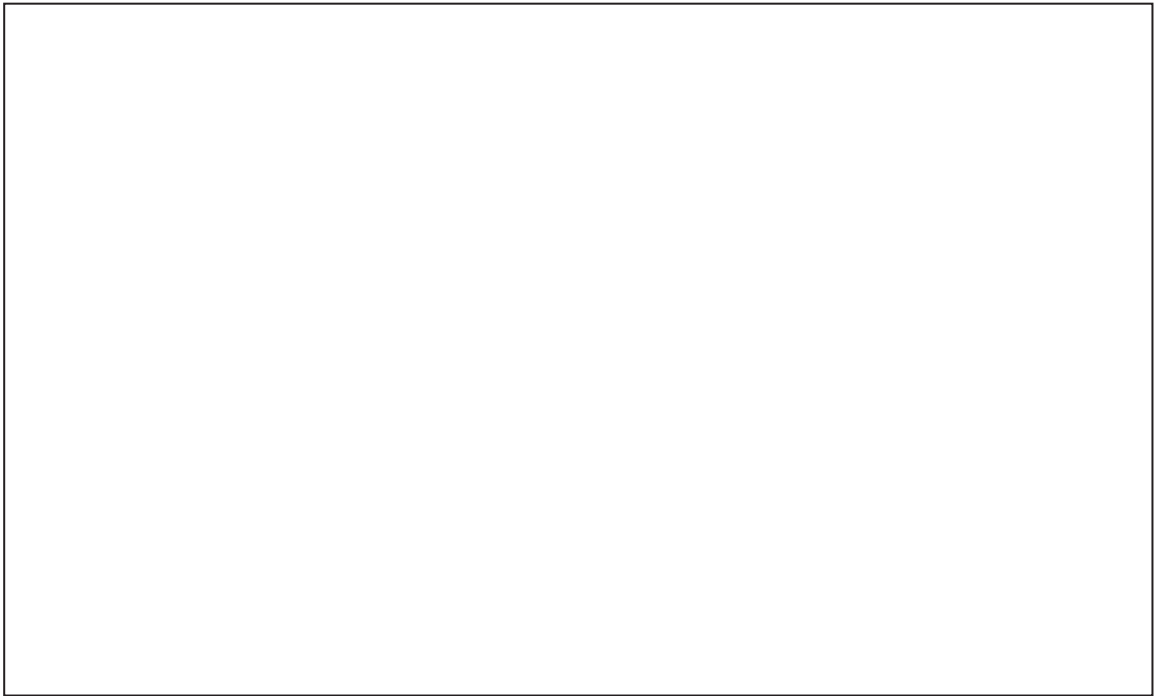
Indiquez également si le Demandeur cherche à obtenir la qualité pour agir en ce qui concerne les fonctions d'établissement des faits et/ou d'élaboration de politiques de l'Enquête, et identifiez les questions factuelles, juridiques ou politiques relevant du mandat de l'Enquête que le Demandeur souhaite aborder à titre de Partie.

Quant aux points (ii) et (iii) ci-dessus, veuillez expliquer comment ces critères sont remplis, dans la mesure où cela n'a pas déjà été fait en relation avec le point (i).

b. Le Demandeur est-il disposé à partager une seule attribution de qualité pour agir avec d'autres personnes qui ont un intérêt commun? Cochez une seule case.

Oui Non

Veillez expliquer votre réponse dans la case ci-dessous et indiquer si le Demandeur a formé ou tenté de former un groupe ou une coalition avec d'autres personnes ayant des intérêts similaires.

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the respondent to provide their answer to the question above. The box is currently blank.

- c. Veuillez indiquer si le Demandeur souhaite obtenir la qualité pour agir concernant une seule ou plusieurs des questions suivantes :
1. Le fondement de la décision du gouvernement du Canada de déclarer l'état d'urgence et les circonstances qui ont mené à cette déclaration ;
 2. La pertinence et l'efficacité des mesures choisies par le gouvernement pour faire face à l'urgence ;
 3. Les leçons tirées de ces événements et comment elles informent les recommandations politiques et législatives ;
 4. D'autres aspects du [Mandat](#) de la Commission (veuillez préciser).

Veuillez expliquer dans la case ci-dessous.

- c. Si la qualité pour agir lui est accordée, comment le Demandeur aimerait-il contribuer aux travaux de l'Enquête, compte tenu de la portée et de la nature de ses intérêts? Veuillez cocher toutes les cases pertinentes :

- En produisant des documents factuels qui correspondent au mandat de l'Enquête
- En créant ou en participant à la création de résumés factuels qui seront présentés en preuve
- En identifiant, présentant ou représentant des témoins susceptibles de témoigner sur des questions factuelles
- En interrogeant ou en contre-interrogeant les témoins

- En faisant des observations sur des questions factuelles et sur des questions de preuve connexes
 - En créant ou en produisant des documents d'orientation pour l'Enquête qui se rapportent à sa fonction d'élaboration de politiques
 - En participant à des tables rondes ou à des discussions liées aux politiques
 - En soumettant des observations sur les questions liées aux politiques
 - Autre (précisez) :
-

3. Aide financière

- a. Si vous obtenez le droit de participer, demandez-vous au Commissaire de recommander au greffier du Conseil privé de vous verser des fonds? Cochez une seule case.

Oui Non

- b. Si vous avez répondu « oui », pourquoi ne sauriez-vous pas en mesure de participer à l'Enquête sans aide financière?

c. Quel montant de financement le Demandeur recherche-t-il et dans quel but?

d. Cochez toutes les cases pertinentes :

- Le Demandeur a un dossier établi de préoccupations en regard de l'intérêt qu'il cherche à représenter et un engagement démontré à cet égard.

- Le Demandeur possède une expérience ou une expertise particulière en ce qui a trait au mandat de la Commission.

Le cas échéant, expliquez comment les énoncés ci-dessus s'appliquent au Demandeur.

- e. Veuillez énumérer et fournir tout document ou autre preuve que vous aimeriez que le Commissaire examine ci-dessous et joindre des copies de tous les documents à l'appui à la demande. **Veuillez noter qu'il y a une limite de 10 pages pour les documents à l'appui.**

J'atteste et je déclare par la présente que les renseignements que j'ai fournis dans ce document sont à ma connaissance véridiques et exactes.

Date : _____

Signature : _____



Annexe 6

Décision sur la qualité pour agir

27 juin 2022

1. Dans la présente décision, je me prononce sur 39 demandes de qualité pour agir dans le cadre de la Commission sur l'état d'urgence. Mes recommandations quant à l'aide financière seront publiées sous peu.

Principes généraux

2. Avant de traiter de chaque demande, je souhaite formuler des commentaires au sujet des éléments dont j'ai tenu compte pour rendre ma décision sur celles-ci. Je me suis fondé sur le mandat de la Commission et sur les Règles relatives à la participation et à l'aide financière publiées le 1er juin 2022. Je me suis également fondé sur les décisions sur la participation rendues dans d'autres enquêtes publiques.

3. Le mandat de la Commission est énoncé dans le décret CP 2022-0392. Le-sous-alinéa a)(v) autorise le commissaire, à sa discrétion.

(A) à adopter les procédures et les méthodes qui lui paraissent indiquées pour la conduite efficace et adéquate de l'Enquête publique, à accepter les présentations de la manière qu'il estime indiquée, notamment par voie électronique, et à siéger aux moments et aux endroits au Canada qu'il précise et de la manière qu'il juge opportuns,

(B) à donner, à sa discrétion et selon son évaluation, à toute personne qui apporterait une contribution nécessaire et qui convainc le commissaire qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête publique la possibilité de participer de façon appropriée à celle-ci,

(C) à recommander au greffier du Conseil privé de financer la participation de toute personne visée à la division (B) selon les lignes directrices approuvées concernant la rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes, si le commissaire est d'avis que la personne ne pourrait autrement participer à l'Enquête publique,

4. Les divisions a)(vi)(J) et (K) du mandat m'enjoignent :

(J) de donner au gouvernement du Canada la possibilité de participer de façon appropriée à l'Enquête publique,

(K) de donner aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux administrations municipales, la possibilité de participer de façon appropriée à l'Enquête publique s'ils le demandent;

5. La tenue de la présente enquête est obligatoire aux termes de l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Par la promulgation de cette disposition, le législateur a rendu obligatoire la tenue d'une commission d'enquête chaque fois que la *Loi sur les mesures d'urgence* est invoquée. Une enquête publique a été mise sur pied par voie de décret et je dois interpréter mon mandat conformément aux exigences prévues à l'article 63 de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je suis également conscient des enjeux supplémentaires relevés aux sous-alinéas a)(ii) et (iii) du mandat.

6. Je m'engage à faire en sorte que l'enquête soit équitable et transparente. Pour ce faire, je dois obtenir et examiner un large éventail de renseignements se rapportant aux questions relevées dans le mandat.¹

7. Je dois également garder à l'esprit l'importance de mener à terme l'enquête en temps opportun. Les enquêtes dont le déroulement est trop lent perdent parfois

¹ Commissaire Dennis O'Connor, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Décision relative à la qualité pour agir et l'aide financière](#) (4 mai 2004), p. 4 [Décision dans l'affaire Arar]; Commissaire John H. Gomery, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, [Décision : Participation](#) (5 juillet 2004), sous « Principes généraux de participation » [Décision sur le programme de commandites]; Commissaire Jeffrey Oliphant, Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le Très Honorable Brian Mulroney, [Décision sur la demande de qualité pour agir dans la partie II \(examen des politiques\) présentée par Jefford Industries Limited et Arthur Jefford](#) (février 2009), au para 12 [Décision dans l'affaire Schreiber].

en crédibilité auprès du public². La contrainte en l'espèce est encore plus grande que dans bien des enquêtes. La *Loi sur les mesures d'urgence* fixe un délai dans lequel le rapport de la Commission doit être déposé au Parlement. Je dois, dans mon examen des demandes qui me sont présentées, garder à l'esprit les réalités pratiques auxquelles la Commission est confrontée, notamment l'échéancier strict dans lequel elle doit mener à l'enquête à terme.

L'« intérêt direct et réel » et les « contributions nécessaires »

8. La division a)(v)(B) du mandat de la Commission prévoit que je peux accorder la qualité pour agir dans le cadre de l'enquête à toute personne qui me convainc qu'elle a un « intérêt direct et réel dans l'objet » de l'enquête. Ce critère a été utilisé dans de nombreuses enquêtes précédentes. Toutefois, contrairement aux enquêtes précédentes, la division a)(v)(B) prévoit également que, avant d'octroyer la qualité pour agir à une personne qui en fait la demande, je dois être convaincu qu'elle « apporterait une contribution nécessaire » à l'Enquête publique.


9. Les commissaires dans les enquêtes précédentes qui ont examiné le critère de l'« intérêt direct et réel » ont constamment jugé que l'évaluation à cet égard ne suit pas des paramètres fixes. Au contraire, un examen des décisions antérieures

² Décision dans l'affaire Arar, précité, au para 5; Décision sur le programme de commandites, précité, sous « Principes généraux de participation »; Commissaire Stephen T. Goudge, Enquête sur la médecine légale pédiatrique en Ontario, [Décision en matière de qualité pour agir et de financement](#) (17 août 2007), p. 3 [Décision sur la médecine légale pédiatrique]; Commissaire William Hourigan, Commission d'enquête sur le réseau de train léger sur rail d'Ottawa, [Ordonnance sur les demandes de participation et d'indemnisation](#) (3 mars 2022), partie 2 [Décision sur le réseau de train léger].

révèle que les commissaires précédents se sont appuyés sur un certain nombre de principes pour trancher les demandes de qualité pour agir³. En voici quelques-uns :

- a. Les commissaires disposent d'une certaine discrétion pour déterminer qui devrait participer à l'enquête, mais cette discrétion doit être exercée judicieusement en fonction de l'objet de l'enquête et de toutes les autres considérations pertinentes;
- b. Une personne qui a intégralement pris part aux événements qui sous-tendent le mandat d'une enquête peut avoir un intérêt direct et réel. En revanche, le simple fait d'être témoin d'événements pertinents ne constitue pas, en soi, un intérêt direct et réel;
- c. Le fait d'être véritablement préoccupé par les questions soulevées dans le cadre d'une enquête ou d'avoir une expertise à l'égard de ces questions ne constitue pas, en soi, un intérêt direct et réel. Le fait de disposer d'une expertise peut toutefois être pertinent pour juger s'il convient d'autoriser une personne à participer aux aspects de l'enquête axés sur l'élaboration de politiques;
- d. Dans leur examen des demandes de qualité pour agir dans le cadre d'une enquête, les commissaires doivent tenir compte des éléments suivants :

³ Décision dans l'affaire Arar, précité, p. 6 et 7; Décision sur le programme de commandites, précité, sous « Principes directeurs : Qualité pour agir »; Décision dans l'affaire Schreiber, précité, aux paras 14 à 17; Décision sur la médecine légale pédiatrique, précité, p. 3; Décision sur le réseau de train léger, précité, p. 5; Commissaire John C. Major, Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India, [Décision : Participation](#) (9 août 2006), sous « Principes régissant les décisions sur la participation »; Commissaire Bruce Cohen, Commission d'enquête sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser, [Décision sur la qualité d'agir](#) (14 avril 2010), aux paras 12 à 15 [Décision sur le déclin des populations de saumon rouge]; Commissaire J. Michael MacDonald, président, Commission sur les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse établie conjointement par les gouvernements fédéral/provincial, [Décision de participation](#) (13 mai 2021), aux paras 31 à 33 [Décision sur les pertes massives]. Voir aussi Ed Ratushny, *The Conduct of Public Inquiries: Law, Policy and Practice* (Toronto : Irwin Law, 2009) p. 187

- 
- i. Le mandat de l'enquête;
 - ii. La nature de l'aspect de l'enquête pour lequel la demande de qualité pour agir est présentée;
 - iii. Le type d'intérêt qu'a le demandeur;
 - iv. Le lien entre le demandeur en question et le mandat de l'enquête;
 - v. La question de savoir si le demandeur a un intérêt continu envers l'objet de l'enquête, ou y est mêlé de longue date;
 - vi. La question de savoir si le demandeur peut être touché de manière importante par les conclusions et les recommandations de la Commission;
 - vii. La question de savoir si le demandeur est dans une situation unique qui lui permet de fournir des renseignements qui aideront la Commission à accomplir son travail;
 - viii. La nécessité de mener à terme les travaux de la Commission dans les délais prescrits.

10. L'évaluation du critère relatif à la « contribution nécessaire » en ce qui a trait à la participation est plus délicate, car elle dépend de ma détermination de la nature des contributions pouvant aider la Commission dans ses travaux. Comme je l'ai indiqué précédemment, il semble s'agir là de nouveaux termes employés dans le décret ordonnant la création de la présente Commission. L'exigence pour le requérant de démontrer que sa participation « apporterait une contribution nécessaire [...] à l'Enquête publique » semble resserrer l'application du critère par comparaison à des formulations telles que « la question de savoir si la participation d'une personne

contribuerait à l'avancement de l'enquête publique », trouvées dans plusieurs lois provinciales sur les enquêtes publiques.⁴

11. À mon avis, l'exigence de la « contribution nécessaire » est un deuxième critère indépendant qui doit être satisfait pour qu'un demandeur obtienne le droit de participer à l'enquête. Même si un demandeur peut avoir un intérêt direct et réel dans cette enquête, je ne devrais pas lui accorder la qualité d'agir, à moins que sa participation n'apporte, selon mon évaluation, une « contribution nécessaire » à l'enquête. Étant donné que la déclaration d'état d'urgence avait une portée nationale et que les pouvoirs accordés au gouverneur en conseil étaient étendus, plusieurs personnes, groupes et organisations ont été touchés par l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ou par les mesures prises en vertu de celle-ci, ou estiment avoir un intérêt direct et réel dans cette situation. Il serait pratiquement impossible pour toutes ces personnes de participer à la présente enquête.

12. Compte tenu du délai limité à l'intérieur duquel la présente enquête doit être menée à terme, et du nombre potentiellement important de personnes et d'organisations qui pourraient prétendre de manière crédible avoir un intérêt direct et réel dans son objet, je dois adopter une approche pragmatique à l'égard du droit de participation. En limitant la participation à ceux qui ont l'intérêt nécessaire et qui, selon mon évaluation, fourniront une contribution nécessaire, je cherche à maintenir un équilibre entre la nécessité d'être transparent et la nécessité de m'acquitter de mon mandat dans les délais prévus par la Loi.

La portée de la participation

13. Les critères de l'« intérêt » et de la « contribution » ne sont pas seulement des exigences de base pour obtenir la qualité pour agir. Ils jouent également un rôle dans

⁴ *Public Inquiry Act*, S.B.C. 2007, chapitre 9, alinéa 11(4)b); *Public Inquiries Act*, 2006, SNL 2006, chapitre P-38.1, alinéa 5(1)b); *Loi de 2009 sur les enquêtes publiques*, L.O. 2009, chapitre 33, annexe 6, alinéa 15(2)c); *Public Inquiries Act*, 2013, SS 2013, chapitre P-38.01, alinéa 5(1)b).

la détermination de l'étendue du droit d'une partie à participer à la procédure. Comme l'indiquent clairement les Règles relatives à la participation et à l'aide financière, la qualité pour agir ne procède pas du tout ou rien. Je conserve la discrétion de déterminer la forme et l'étendue appropriées de la participation des personnes et des groupes qui obtiennent la qualité pour agir, afin de garantir que l'enquête est menée de manière équitable et proportionnée.

14. Les restrictions à la participation d'une partie peuvent se manifester d'au moins deux façons : les limites à l'étendue des droits de participation et l'obligation pour les parties ayant des intérêts similaires d'exercer conjointement leurs droits de participation.

15. En ce qui concerne l'étendue des droits de participation, une distinction a été établie lors de certaines enquêtes antérieures entre les parties à part entière, dont les droits incluraient le droit d'interroger des témoins, et les « intervenants », dont les droits sont largement limités à la formulation de recommandations et d'observations⁵. Il est également possible de limiter la participation d'une partie à certains aspects du mandat d'une Commission⁶. Comme il est indiqué aux règles 15 et 18 des Règles relatives à la participation et à l'aide financière, j'ai la capacité de déterminer l'étendue précise des droits de participation des différents demandeurs, compte tenu des éléments à prendre en considération que j'ai exposés ci-dessus. Voilà donc ce que j'ai fait, comme je l'expliquerai sous peu, à l'égard de certains Demandeurs à qui j'ai accordé la qualité pour agir. Je note également qu'à mesure que les travaux de la Commission progressent, je conserve la discrétion de modifier la portée des droits de participation d'une partie.

⁵ Décision dans l'affaire Arar, précité, p. 4 et 5; Décision sur le programme de commandites, précité, sous « Principes généraux de participation ».

⁶ Par exemple, voir la Décision sur les pertes massives, précité, au para 68 (limiter la participation des groupes pour le contrôle des armes à feu et des groupes de défense du droit aux armes à feu aux aspects du travail de la commission se rapportant aux armes à feu).

16. L'un des moyens de faire en sorte que l'enquête se déroule efficacement et de manière ordonnée tout en protégeant les droits de ceux qui peuvent apporter les contributions nécessaires et qui ont un intérêt direct et réel à participer est d'exiger que certains demandeurs participent conjointement à l'enquête. Comme d'autres commissaires l'ont fait⁷, j'ai indiqué dans les Règles relatives à la participation et à l'aide financière que j'examinerais si la participation proposée par un candidat faisait double emploi avec celle d'autres demandeurs et, le cas échéant, s'ils seraient disposés à se partager une seule indemnisation de participation. Cela a été fait pour encourager les demandeurs à former volontairement des coalitions avec d'autres demandeurs ayant les mêmes intérêts.

17. Même lorsqu'une partie a demandé qu'on lui octroie une qualité pour agir distincte, des commissaires ont jugé qu'ils pouvaient exiger une participation conjointe avec d'autres demandeurs.⁸ Lorsque plusieurs organisations ou particuliers ayant un ensemble d'intérêts communs et une perspective compatible souhaitent tous participer à l'enquête, il sera souvent dans l'intérêt public qu'ils participent conjointement, même s'ils auraient préféré participer seuls. C'est ce que j'ai aussi ordonné, comme je l'expliquerai, à l'égard de certains Demandeurs à qui j'ai accordé la qualité pour agir. À l'instar du droit de participation, je conserve la discrétion d'exiger des Demandeurs une participation conjointe à mesure que les travaux de la Commission progressent.

18. Si des conflits entre les parties regroupées surviennent au cours d'une enquête, celles-ci pourront demander à la Commission l'autorisation d'agir de façon distincte.

⁷ Voir, par exemple, Décision sur le déclin des populations de saumon rouge, aux paras 16 et 17.

⁸ Décision sur le déclin des populations de saumon rouge, précité, au para 25; Décision sur les pertes massives, précité, aux paras 93 et 102; Commissaire J. Michael MacDonald, président, Commission sur les pertes massives d'avril 2020 en Nouvelle-Écosse établie conjointement par les gouvernements fédéral/provincial, [Addenda à la Décision de participation II](#) (16 septembre 2021), aux paras 6 à 8.



Les demandes

19. À la lumière de ces principes, je vous présente maintenant ma décision pour chacune des demandes reçues. Une liste de tous les demandeurs est jointe à la présente décision, à titre d'Annexe A.

Le gouvernement du Canada

20. La disposition a)(vi)(J) du mandat enjoint à la Commission de donner au gouvernement du Canada la possibilité de participer de façon appropriée à l'enquête.

21. Le Canada cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, et ce, relativement à tous les aspects du mandat de la Commission. Le Canada déclare qu'il satisfait aux critères de qualité pour agir, car il a un intérêt direct et réel dans toutes les questions soumises à l'enquête, il est une source principale d'information sur tous les sujets de l'enquête et sera directement touché par les conclusions et les recommandations découlant de l'enquête.

22. Je suis convaincu que le Canada satisfait aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde la pleine qualité pour agir relativement à l'enquête.

Gouvernements provinciaux

23. La disposition a)(vi)(K) du mandat enjoint à la Commission de donner aux gouvernements provinciaux la possibilité de participer de façon appropriée à l'enquête, s'ils le demandent. Les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba ont chacun demandé à participer à la Commission d'enquête.

Le gouvernement de l'Alberta

24. L'Alberta cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, et ce, relativement à tous les aspects du mandat de la Commission. Elle affirme qu'elle répond aux critères

de qualité pour agir, car elle était l'une des provinces touchées par le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* et le *Règlement sur les mesures d'urgence*, elle a vécu un blocage à sa frontière internationale à Coutts, et elle peut fournir une perspective gouvernementale importante au mandat de l'enquête concernant l'élaboration des politiques.

25. Je suis convaincu que l'Alberta satisfait aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde donc la pleine qualité pour agir relativement à l'enquête.

Le gouvernement de la Saskatchewan

26. La Saskatchewan cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, et ce, relativement à tous les aspects du mandat de la Commission. Elle déclare qu'elle répond aux critères de qualité pour agir, car la *Proclamation déclarant une urgence d'ordre public* a eu un impact sur la compétence de la province et sur les droits de ses citoyens.

27. Je suis convaincu que la Saskatchewan satisfait aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde donc la pleine qualité pour agir relativement à l'enquête.

Le gouvernement du Manitoba

28. Le Manitoba cherche à obtenir la qualité pour agir, mais qui serait limitée à la présentation d'observations écrites sur deux enjeux : (1) le fondement de la décision du gouvernement de déclarer l'état d'urgence et les circonstances factuelles au Manitoba qui ont mené à cette déclaration, et (2) les leçons tirées de ces événements et la question de savoir si des modifications législatives sont nécessaires. Le Manitoba affirme qu'il satisfait aux critères de qualité pour agir, puisqu'il peut fournir un bref aperçu factuel des circonstances entourant les protestations à l'Assemblée législative du Manitoba et au poste frontalier d'Emerson, ainsi que des observations concernant le champ d'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* fédérale.

29. Je suis convaincu que la province du Manitoba satisfait aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde donc la qualité pour agir qu'elle a demandée.

Les administrations municipales

30. La disposition a)(vi)(K) du mandat enjoint à la Commission de donner aux gouvernements provinciaux la possibilité de participer de façon appropriée à l'enquête, s'ils en font la demande. La ville d'Ottawa et la ville de Windsor ont toutes deux demandé la qualité pour agir.

La ville d'Ottawa

31. Ottawa cherche à obtenir la qualité pour agir en ce qui concerne les questions suivantes : (1) les circonstances qui ont conduit à la *Proclamation déclarant une urgence d'ordre public*; (2) la pertinence et l'efficacité des mesures prises par le gouvernement pour mettre fin aux blocages, et (3) les leçons tirées des blocages et la manière dont ces leçons doivent influencer les recommandations politiques et législatives. La ville d'Ottawa déclare qu'elle répond aux critères de qualité pour agir, car elle a été directement touchée par le blocage du centre-ville d'Ottawa, a participé à l'intervention relative à ce blocage, peut fournir des renseignements pertinents et peut transmettre son expertise.

32. Je suis convaincu que la ville d'Ottawa satisfait aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde donc la qualité pour agir qu'elle a demandée.

La ville de Windsor

33. Windsor cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, et ce, pour tous les aspects du mandat de la Commission. La ville de Windsor déclare qu'elle satisfait aux critères de qualité pour agir, car elle a été touchée par le blocage du pont Ambassador, a participé à l'intervention, a été touchée par les mesures choisies pour faire face aux

menaces pesant sur les infrastructures essentielles situées dans la ville, peut fournir des éléments de preuve pertinents et peut transmettre son expertise.

34. Je suis convaincu que la ville de Windsor satisfait aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde donc la pleine qualité pour agir relativement à l'enquête.

Le parti conservateur du Canada

35. Le Parti conservateur du Canada (PCC) cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, hormis la production de documents factuels, et ce, pour tous les aspects du mandat de la Commission. Il demande également à obtenir un financement. Dans sa demande, le PCC souligne son intérêt envers le mandat de la Commission de faire enquête sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des mesures prises en vertu de cette Loi. Le PCC affirme que cette partie du travail de la Commission aura un impact direct et profond sur les parlementaires actuels et futurs. Il revendique un intérêt direct dans l'utilisation de la Loi et dans la question de savoir si elle doit être modifiée. Le PCC allègue également qu'il a un intérêt direct et réel à l'égard des questions relatives aux documents confidentiels du Cabinet et aux autres formes de privilège, ainsi que pour les questions relatives à la « désinformation » et à la « mésinformation », comme le prévoit le mandat de la Commission.

36. Le PCC déclare qu'il a un intérêt direct et réel à l'égard de l'enquête pour des raisons liées à sa réputation. Le PCC porte à mon attention des déclarations formulées par un autre parti politique à la Chambre des communes, qui, selon lui, démontrent que l'enquête aura une incidence sur la réputation du PCC et de ses députés qui siègent à la Chambre des communes en ce moment (qu'ils soient expressément identifiés ou non).

37. Je rejetterais la demande du PCC et ne lui accorderais donc pas la qualité pour agir.

38. Il est important de reconnaître qu’il n’y a pas que la présente enquête qui se penche sur l’exercice des pouvoirs et l’exécution des tâches et des fonctions prévues par la déclaration d’urgence, mais aussi le Comité mixte spécial sur la déclaration de situation de crise. Des députés du PCC siègent au Comité mixte spécial et ont joué un rôle actif dans ses travaux.

39. La *Loi sur les mesures d’urgence* prévoit deux mécanismes importants de surveillance et d’examen : le comité mixte établi en vertu de l’article 62, qui est composé de parlementaires élus et de sénateurs, et la Commission d’enquête établie en vertu de l’article 63, qui fonctionne de façon indépendante. Il y a de bonnes raisons de séparer ces mécanismes. Le processus politique auquel participent les représentants élus des différents partis politiques a un rôle à jouer dans la manière dont le recours à la *Loi sur les mesures d’urgence* est examiné et évalué. Mais il y a aussi un important rôle qui doit être joué par un processus indépendant et non partisan. Les deux doivent fonctionner indépendamment l’un de l’autre. À cet égard, je partage les vues exprimées par le commissaire O’Connor dans l’enquête concernant Walkerton :

[TRADUCTION]

À mon avis, il n’est généralement pas souhaitable que les enquêtes publiques deviennent une instance où les partis politiques peuvent faire valoir leurs positions ou leurs politiques. Il existe d’autres instances plus appropriées pour cela. M. Jacobs, avocat du groupe [Nouveau parti démocratique de l’Ontario], a reconnu cette préoccupation et m’a assuré que la demande n’était pas motivée par de telles considérations. J’accepte sans réserve la garantie de M. Jacobs. Néanmoins, je pense qu’il existe un danger que la participation de demandeur soit perçue par le public comme une politisation partisane de l’enquête. Dans la mesure du possible, ce résultat doit être évité.⁹

⁹ Commissioner Denis O’Connor, The Walkerton Inquiry, [Ruling on Standing and Funding](#), voir la rubrique “J. Ontario New Democratic Party” [Décision concernant *Walkerton Ruling*] (en anglais seulement).

40. Cela ne veut pas dire que les partis politiques ne devraient jamais avoir le droit de participer à des enquêtes publiques. Chaque demande doit être évaluée au cas par cas. Toutefois, l'existence du comité mixte et les préoccupations relatives à la prévention de la partisanerie dans le processus d'enquête sont, à mon avis, des facteurs importants qui sont défavorables à l'octroi de la qualité pour agir au PCC.

41. Le PCC relève dans sa demande un ensemble important de questions factuelles et de politiques publiques. Je ne vois pas clairement en quoi son intérêt diffère de celui du public en général, et je ne suis pas convaincu que le PCC ait un intérêt direct et réel dans ces questions.

42. À cet égard, le PCC souligne son rôle particulier en tant qu'opposition officielle (ou son éventuel rôle comme parti de gouvernement). Comme l'exige la *Loi sur les mesures d'urgence*, le rapport du commissaire est présenté au Parlement. C'est alors que ce genre de considérations entrent en jeu. Je ne crois pas, cependant, qu'elles soient pertinentes pour les besoins de la présente enquête.

43. Mon point de vue est similaire à celui exprimé par le commissaire Gomery lors de l'examen des demandes des partis politiques qui cherchaient à obtenir la qualité pour agir dans le cadre de l'enquête sur le scandale des commandites :

[I] n'est pas du tout évident qu'un parti politique et, dans l'espèce, un parti opposé au parti au pouvoir, détienne à l'égard de ces questions un intérêt direct et réel propre autre que ses intérêts partisans. Certes, ces derniers jouent un rôle essentiel dans la sphère politique mais ils ne doivent pas faire partie des travaux de la Commission. Toute irrégularité que pourrait découvrir la Commission pourrait avoir des conséquences d'ordre politique, que ce soit au Parlement ou lors d'une élection, et pourrait donc revêtir une importance politique considérable pour le requérant. Toutefois, la Commission n'a pas à tenir compte de telles conséquences politiques pour rédiger son rapport et formuler ses recommandations.

D'autre part, dans la mesure où les intérêts du requérant ne seraient pas strictement partisans et correspondraient à ceux du public, ils ne seraient pas différents de ceux de n'importe quel citoyen soucieux de comprendre les questions faisant l'objet de l'Enquête.¹⁰

44. Le PCC soutient également que sa propre réputation pourrait être mise en cause dans la présente enquête. Il renvoie à des déclarations faites à la Chambre des communes par un autre parti politique, qui peuvent être qualifiées de critiques à l'égard du PCC. Ces commentaires semblent avoir été faits dans le contexte de discussions concernant les événements entourant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le processus du comité mixte et la présente enquête.

45. À mon avis, ces commentaires ne donnent pas lieu au type de risque d'atteinte à la réputation qui justifierait l'octroi de la qualité pour agir dans le cadre d'une enquête publique. Les commentaires sur lesquels le PCC s'appuie ont été faits au cours de débats partisans à la Chambre des communes. De tels débats ne suscitent pas, à mon avis, le genre de préoccupations quant à la réputation qui justifieraient la prise de position dans une enquête publique. Je suis encore une fois d'accord avec l'opinion formulée par le commissaire O'Connor dans l'Enquête sur Walkerton, dans le contexte où un parti politique a demandé la qualité pour agir afin de répondre à des commentaires négatifs formulés contre lui par un autre parti :

[TRADUCTION]

Ce demandeur présente deux arguments pour soutenir qu'il a un intérêt qui pourrait être affecté par les conclusions qui seront tirées dans la partie I. Premièrement, il affirme que le premier ministre de l'Ontario a remis en question les politiques, les pratiques et les procédures du gouvernement du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario (NPDO) d'avant 1995. En réponse à une question de la presse, le premier ministre a apparemment déclaré que certains

¹⁰ Décision sur le programme de commandites, précitée, voir la rubrique « 4. Parti conservateur du Canada ».

changements dans les normes d'analyse et de déclaration de l'eau avaient été effectués par le précédent gouvernement, qui était formé par le NPDO. Le groupe NPDO suggère que ce commentaire sous-entend que ces changements ont contribué à ce qui s'est passé à Walkerton. Le groupe NPDO soutient qu'il devrait avoir l'occasion de participer à l'enquête afin de répondre à cette allégation. Je ne pense pas que le commentaire du premier ministre donne lieu au type d'intérêt qui justifie la qualité pour agir au titre de l'article 5 de la Loi. Le commentaire semble avoir été formulé dans le cadre du processus politique au cours duquel un politicien s'exprime sur une question et sur laquelle un politicien de l'opposition peut répondre dans la même instance. Il est évidemment loisible aux membres de ce groupe de répondre à ce commentaire dans une instance autre que la présente enquête.¹¹

46. Enfin, bien que le PCC puisse avoir des observations utiles à faire sur les questions soumises à l'enquête, je suis d'avis qu'il n'apporterait pas une « contribution nécessaire » aux travaux de la Commission.

Les personnes et organismes liés à l'application de la loi

47. Six groupes et particuliers liés au maintien de l'ordre et à l'application de la loi ont demandé la qualité pour agir : le Service de police d'Ottawa, la Police provinciale de l'Ontario, l'Association canadienne des chefs de police, la Fédération de la police nationale, M. Peter Sloly et M. Richard Huggins.

Le Service de police d'Ottawa

48. Le Service de police d'Ottawa (SPO) cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, et ce, à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission. Le SPO est le service de police municipal de la ville d'Ottawa. Il a participé directement

¹¹ Décision concernant Walkerton, précitée, voir la rubrique « J. Ontario New Democratic Party » (en anglais seulement).

aux interventions lors des manifestations à Ottawa, depuis les premiers jours des protestations jusqu'à l'expulsion finale des manifestants. Il a assuré la liaison avec les partenaires gouvernementaux, répondu aux appels de service dans toute la ville et a coordonné les interventions avec les autres services de police.

49. Je conclus que le SPO satisfait aux critères de qualité pour agir. Il dispose de renseignements de première main sur les événements clés relevant du mandat de la Commission et est susceptible d'avoir une perspective importante sur les questions liées aux pouvoirs de la police. Les faits et gestes du SPO sont susceptibles d'être examinés par la Commission d'enquête. J'accorde donc au SPO la pleine qualité pour agir.

La Police provinciale de l'Ontario

50. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, hormis en ce qui a trait au contre-interrogatoire de témoins ou à la production de documents d'orientation, et ce, à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission concernant la réponse policière aux activités de protestation et aux blocages à Ottawa et ailleurs. La PPO a été active à Ottawa et a participé aux interventions à l'égard des convois et des manifestations ailleurs en Ontario, notamment le blocage du pont Ambassador et les manifestations autour de l'Assemblée législative provinciale. La PPO a en outre fourni des rapports de renseignements sur le mouvement des convois à plus de 35 organismes canadiens d'application de la loi et de sécurité.

51. Je conclus que la PPO satisfait aux critères de qualité pour agir. À l'instar du SPO, la PPO a une connaissance directe des événements clés sur lesquels la Commission fera probablement enquête et a une perspective importante sur les questions d'élaboration des politiques liées au maintien de l'ordre. La conduite de la PPO, comme celle du SPO, sera probablement examinée au cours de l'enquête. J'accorde donc à la PPO la qualité pour agir qu'elle a demandée.



L'Association canadienne des chefs de police

52. L'Association canadienne des chefs de police (ACCP) demande une qualité pour agir limitée pour identifier, présenter ou représenter des témoins qui pourraient témoigner sur des questions de fait, pour participer à des tables rondes ou à des discussions sur l'élaboration des politiques et pour présenter des observations sur des questions liées à l'élaboration des politiques. L'ACCP propose que sa qualité pour agir s'étende aux questions liées à la pertinence et à l'efficacité des mesures gouvernementales, aux leçons tirées des événements qui sous-tendent le mandat de la Commission et à l'examen des questions relatives aux efforts de la police et des autres intervenants avant et après la déclaration de l'état d'urgence.

53. L'ACCP déclare qu'elle est la voix officielle des dirigeants des services de police municipaux, régionaux, provinciaux, fédéraux et des Premières Nations au Canada. Elle indique dans sa demande que le gouvernement fédéral a sollicité son point de vue lors des délibérations sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et qu'elle a communiqué son soutien aux mesures d'urgence à certains ministres. Elle indique aussi qu'elle a assumé un rôle de facilitation et de coordination pour obtenir un soutien au SPO auprès d'autres services de police du pays.

54. Je conclus que l'ACCP satisfait aux critères de qualité pour agir. En tant que porte-parole des dirigeants policiers de tout le pays, l'ACCP est particulièrement bien placée pour fournir une perspective nationale sur les besoins et les capacités des services de police. Je lui accorderais donc la qualité pour agir qu'elle a demandée.

La Fédération de la police nationale

55. La Fédération de la police nationale (FPN) demande la pleine qualité pour agir à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission. La FPN déclare qu'elle est l'agent négociateur accrédité des membres réguliers et des réservistes de la GRC sous le grade d'inspecteur. Ses membres ont joué un rôle dans les événements qui se sont déroulés à Ottawa, ainsi que dans les blocages de frontières à travers le

pays. Elle prétend avoir un intérêt direct et réel dans les questions de maintien de l'ordre qui font l'objet de la présente enquête, y compris les limites de compétence qui s'appliquent à la GRC dans des endroits comme la région de la capitale nationale. Elle prétend aussi avoir un intérêt direct et réel envers l'objet de l'enquête, parce que la conduite de ses membres pourrait y être examinée de près au cours de l'enquête.

56. Je suis convaincu que la FPN a satisfait aux critères de qualité pour agir. Une partie importante du travail de la Commission portera sur les actions des membres de la FPN, et ses membres risquent d'être directement touchés par tout changement aux opérations de maintien de l'ordre qui pourrait découler des conclusions et des recommandations de la Commission. Je suis convaincu que la FPN apporterait une contribution nécessaire et unique à la Commission en fournissant un aperçu d'une perspective nationale, sur le terrain, distincte de la perspective organisationnelle de la GRC elle-même. J'accorderais donc à la FPN la pleine qualité d'agir.

M. Peter Sloly

57. Peter Sloly est l'ancien chef du SPO. Il a supervisé la réponse du SPO aux manifestations d'Ottawa jusqu'à sa démission le 15 février 2022. À ce titre, il a supervisé les efforts de la police en réponse au convoi de la liberté. Il affirme avoir une connaissance directe des décisions prises par le SPO et de ses interactions avec d'autres services de police et organismes de renseignement.

58. M. Sloly demande la qualité pour agir afin de produire des documents factuels, d'interroger des témoins, de présenter des observations sur des questions de fait, de preuve et d'élaboration de politiques, et de participer à des tables rondes ou à des discussions sur l'élaboration de politiques. Il souhaite participer à des discussions portant sur le fondement de la décision du gouvernement du Canada de déclarer l'état d'urgence et les circonstances qui ont mené à cette déclaration; l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants; les effets des blocages, notamment leurs effets économiques; les interventions de la police et d'autres intervenants avant et après la déclaration; les

leçons tirées de ces événements et la façon dont elles orientent les recommandations politiques et législatives.

59. À mon avis, M. Sloly satisfait aux exigences de la qualité pour agir. Compte tenu de sa connaissance directe du déroulement des événements à Ottawa et de son rôle dans l'élaboration de la réponse à ces événements, je suis convaincu que M. Sloly est particulièrement bien placé pour apporter les contributions nécessaires aux processus de la Commission liés à l'établissement des faits et à l'élaboration de politiques. Il est également probable que ses décisions en tant que chef du SPO seront examinées par la Commission d'enquête. Il me semble que le point de vue de M. Sloly est distinct de celui du SPO. Je lui accorderais donc la qualité pour agir qu'il a demandée.

M. Richard Huggins

60. Richard Huggins demande la pleine qualité pour agir, à l'exception de la convocation de témoins, et ce, à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission. Il indique que la raison de son intérêt direct et réel est qu'il est un agent de la GRC en Colombie-Britannique et qu'il a écrit un livre expliquant les interactions entre les forces de l'ordre et les groupes vulnérables. Il souhaite aborder l'aspect de l'établissement des faits de la Commission, compte tenu de ses antécédents.

61. Je constate que le demandeur n'a pas fait valoir un intérêt direct et réel. Bien que le demandeur souhaite clairement contribuer aux travaux de la Commission, son intérêt est général. Il n'est pas suffisamment direct et réel par rapport à l'objet de la Commission pour justifier l'octroi de la qualité pour agir. Comme l'explique l'avis invitant à présenter des demandes de qualité pour agir, il y aura d'autres moyens de participer et de contribuer aux activités publiques et à la collecte de renseignements par la Commission. Les membres du public tels que M. Huggins auront la possibilité d'exprimer leurs points de vue, de suggérer des domaines d'investigation et de faire part de leurs expériences à la Commission autrement qu'en se voyant accorder la qualité pour agir.



Les particuliers et groupes concernés

62. La Commission a reçu onze demandes de particuliers et trois demandes de groupes de particuliers qui ont assisté ou participé d'une manière ou d'une autre aux manifestations qui ont eu lieu à Ottawa, ou les ont soutenues. La Commission a aussi reçu une demande d'une coalition de groupes représentant des entreprises et des particuliers qui expliquent avoir subi des répercussions négatives à cause des manifestations.

Onze particuliers demandeurs

63. Mavis Sutherland voulait contribuer financièrement au convoi, mais n'a pas pu le faire en raison des mesures mises en place pour empêcher les dons au convoi.

64. Danielle Height a participé au convoi à Ottawa du 18 au 20 février 2022 et a eu des échanges avec la police et les manifestants. Elle a documenté certains des événements qui ont eu lieu à cette époque.

65. Ruth Link a participé au convoi à Ottawa et est entrée en contact avec la police. Cette demanderesse a dit s'être sentie physiquement menacée par l'action des forces de l'ordre.

66. Marie-Joelle LeBlanc a participé au convoi et y a contribué financièrement.

67. Jason Ehrlich s'est joint au groupe « Northern BC Freedom Convoy » et a voyagé avec ce convoi de Winnipeg à Ottawa. Il a participé aux manifestations à Ottawa du 28 janvier au 14 février 2022.

68. Marc Udeschini déclare avoir agi comme « négociateur » pour les camionneurs situés à l'angle des rues Rideau et Sussex à Ottawa. Il explique qu'il a approché des agents du SPO, qui ont accepté qu'il agisse à titre de négociateur. Ce demandeur indique qu'il peut témoigner personnellement des événements qui se sont déroulés le 18 février 2022 en ce qui concerne les forces de l'ordre et le convoi.

69. Jeremiah Jost est un particulier qui a participé au convoi à Ottawa à partir du 29 janvier 2022. Il a utilisé son compte bancaire pour recevoir et distribuer des fonds afin de contribuer au convoi. Il déclare que ses intérêts juridiques, y compris ses intérêts patrimoniaux, ont été touchés par l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence* et des décrets et règlements subséquents.

70. Harold Ristau est un ancien militaire et un pasteur qui a participé au convoi à Ottawa en dirigeant les participants dans la prière, et en prononçant une bénédiction et une prière près d’un mémorial de guerre. Il déclare que ses intérêts juridiques, y compris ses intérêts patrimoniaux, ont été touchés par l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence* et des décrets et règlements subséquents.

71. Vincent Gircys est un agent de police à la retraite et un partisan du convoi qui a vu son compte bancaire et son compte de carte de crédit gelés en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il déclare que ses intérêts juridiques, y compris ses intérêts patrimoniaux, ont été touchés par l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence* et des décrets et règlements subséquents.

72. Edward Cornell est un partisan du convoi dont le compte bancaire et le compte de carte de crédit ont été gelés en vertu de la *Loi sur les mesures d’urgence*. Il déclare que ses intérêts juridiques, y compris ses intérêts patrimoniaux, ont été touchés par l’invocation de la *Loi sur les mesures d’urgence* et des décrets et règlements subséquents.

73. Rob Stocki est un ancien agent de police et un partisan du convoi. Bien qu’il ne soit pas représenté et que sa demande ne mentionne que son nom, il affirme que sa demande est présentée au nom de douzaines d’agents de police, actifs ou non, qui ont fait l’objet d’une écoute électronique concernant le convoi à Ottawa pendant la période où la *Loi sur les mesures d’urgence* a été invoquée. Sa documentation à l’appui comprend un avis d’autorisation visé à l’article 188 du Code criminel. Toutefois, l’avis n’indique pas expressément que l’interception était liée aux manifestations ou à la *Loi sur les mesures d’urgence*.

74. J'ai conclu qu'aucun de ces particuliers demandeurs ne satisfait aux critères d'octroi de qualité pour agir.

75. J'ai soigneusement examiné les critères de qualité pour agir que j'ai énoncés plus haut dans les présents motifs avant de décider que je n'accorderais pas à ces demandeurs la qualité pour agir demandée par chacun d'eux. Trois considérations sont primordiales dans ma décision.

76. La première est l'exigence selon laquelle un demandeur doit avoir un « intérêt direct et réel » dans l'objet de la Commission. Les onze demandeurs de ce groupe ont montré une certaine participation et un intérêt personnel dans l'objet la Commission, mais cet intérêt et cette participation se limitent généralement à leur expérience personnelle en tant que partisans ou participants du convoi. Leur intérêt dans l'objet de la Commission n'est pas suffisamment « direct et réel », comme il est requis pour que la qualité pour agir soit accordée. Comme je l'ai déjà mentionné, de nombreux particuliers, groupes et organisations ont été touchés par les événements qui ont mené à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ou par les mesures prises en vertu de celle-ci. Cela ne suffit pas, en soi, à justifier l'octroi de la qualité pour agir. Bien que certains des particuliers énumérés précédemment contestent en ce moment l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, je suis d'avis que cela ne donne pas lieu à un intérêt direct et réel. Les exigences relatives à la qualité pour agir afin d'engager une procédure devant les tribunaux sont distinctes de la question de savoir si un particulier devrait se voir accorder la qualité pour participer à une enquête publique.

77. Deuxièmement, je ne suis pas convaincu que ces demandeurs apporteraient les contributions nécessaires à l'enquête. Dans l'ensemble, leur contribution se limiterait à ce qu'ils ont vu, entendu ou vécu de leur point de vue particulier en tant que participant ou partisan du convoi. De telles données probantes peuvent être pertinentes pour le travail de la Commission et, comme je l'ai expliqué précédemment, la Commission fournira des occasions et des possibilités pour les particuliers tels que ces demandeurs d'exprimer leurs points de vue et de raconter leurs expériences.

Mais, comme il est indiqué dans l'introduction des présents motifs, le simple fait d'être témoin d'événements pertinents ne justifie pas en soi l'octroi de la qualité pour agir.

78. Troisièmement, plusieurs organisations représentant des participants au convoi, des manifestants et d'autres personnes concernées ont obtenu la qualité pour agir. Sur la base du travail effectué et des perspectives apportées par chacune de ces organisations, je suis convaincu que les préoccupations de ces demandeurs seront soulevées par les différentes organisations. Il est important de souligner que, lorsque les organisations soulèvent ces préoccupations, elles sont en mesure de le faire dans une perspective plus large et plus représentative.

79. De surcroît, la participation d'organisations représentatives, plutôt que d'une multitude de particuliers, répond mieux aux principes directeurs de la Commission, qui consiste à mener ses travaux de manière efficace, rapide et conforme au principe de proportionnalité.

Les organisateurs du convoi

80. Tamara Lich, Chris Barber, Daniel Bulford, Tom Marazzo, Sean Tiessen, Chris Garrah, Miranda Gasinor, Joseph Janzen, Dale Enns, Ryan Mihilewicz et l'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms demandent conjointement à obtenir la pleine qualité pour agir à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission. Ces particuliers représentent les organisateurs de convoi ainsi qu'une sélection de participants. Plusieurs d'entre eux ont vu leurs avoirs gelés à la suite des mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

81. À mon avis, ce groupe satisfait aux critères de qualité pour agir. Les organisateurs du convoi ont joué un rôle clé dans les événements qui ont mené à la déclaration de l'état d'urgence. En outre, le mandat établissant la Commission, à la disposition a)(ii)(A), me charge d'examiner « l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, leurs dirigeants, leur organisation et leurs participants », dans la mesure où ces questions sont pertinentes au regard des circonstances de la déclaration et

des mesures qui en découlent. Le groupe des organisateurs du convoi a clairement un intérêt direct et réel dans cet aspect de mon mandat. Ils peuvent fournir un point de vue qui va au-delà d'un participant ou d'un observateur individuel du convoi et qui englobe l'organisation et le leadership du convoi. Leurs contributions aux travaux de la Commission est nécessaire, car ils sont particulièrement bien placés pour fournir des renseignements à la Commission et apporter un témoignage direct sur les objectifs et l'organisation du convoi. Je leur accorde donc la pleine qualité pour agir dans le cadre de l'enquête.

Richard Ocelak, Bruce Matthews, Evan Blackman, et Guy Primeau

82. Ces quatre particuliers demandent la pleine qualité pour agir sur la partie factuelle de l'enquête en ce qui concerne la pertinence et l'efficacité des mesures adoptées par le gouvernement, ainsi que les leçons tirées des événements et la façon dont elles peuvent éclairer les recommandations politiques et législatives. Ils demandent aussi un financement.

83. Ces quatre particuliers indiquent que leurs comptes ont été gelés par une institution financière à la suite des mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans leur demande, ils mentionnent qu'ils cherchent à représenter plus généralement les donateurs du convoi de la liberté.

84. Je rejeterais leur demande de qualité pour agir.

85. Ce groupe de demandeurs a été personnellement touché par les événements en question. Cependant, comme je l'ai indiqué précédemment, le fait d'avoir été personnellement touché ne constitue pas une base suffisante pour démontrer un intérêt direct et réel dans les travaux de la Commission. J'ai déjà décidé d'accorder la qualité pour agir au groupe des organisateurs du convoi, qui comprend de nombreux particuliers qui, comme ces demandeurs, ont vu leurs comptes bancaires personnels gelés. Je ne suis pas convaincu que ces demandeurs apporteraient une contribution nécessaire. D'autres personnes dont les avoirs financiers ont été gelés à la suite de

la *Loi sur les mesures d'urgence* participeront et représenteront le point de vue des partisans du convoi qui ont été touchés financièrement par les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Dan Bosworth, Richard Musca, Monique Campeau-LeBlanc
et Andre Schutten

86. Ces quatre demandeurs demandent la pleine qualité pour agir pour la composante factuelle de l'enquête relative aux raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada a déclaré l'état d'urgence, les circonstances qui ont mené à cette déclaration, ainsi que la pertinence et l'efficacité des mesures choisies pour faire face à la situation d'urgence. Ils demandent aussi un financement.

87. Ce groupe s'identifie comme étant des résidents et des travailleurs d'Ottawa qui ont appuyé le convoi. Ils indiquent que, si la qualité pour agir leur est accordée, ils recruteront d'autres résidents et propriétaires d'entreprises d'Ottawa pour se joindre à leur groupe. Ils cherchent à présenter le point de vue de résidents d'Ottawa sympathisants et à raconter leur expérience du convoi en fournissant des comptes rendus directs sur le comportement des manifestants et de l'incidence du convoi sur la vie et la mobilité au centre-ville d'Ottawa.

88. Je n'accorderais pas la qualité pour agir à ce groupe.

89. Les raisons pour lesquelles je n'accorde pas la qualité pour agir à ce groupe sont semblables à celles que j'ai données en ce qui concerne les onze partisans du convoi. Ce groupe est composé de particuliers qui ont été personnellement touchés par les événements en question et qui cherchent à communiquer leurs perspectives personnelles sur ces événements. À l'instar des partisans individuels du convoi, ce groupe ne peut fournir que les perspectives de chacun de ses membres, lesquelles se limitent aux expériences de leur point de vue particulier, sans fournir une vue plus large des événements qui ont eu lieu ou des considérations politiques en jeu. Le fait qu'il s'agisse de partisans qui sont des résidents et des travailleurs d'Ottawa ne leur

donne pas un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête ou ne les place pas dans une position sensiblement différente de celle des autres partisans et participants aux manifestations. Il se peut que ces particuliers aient des éléments importants à fournir à la Commission en tant que témoins et, comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission leur donnera l'occasion d'exprimer leurs points de vue et de raconter leurs expériences. Par conséquent, je ne crois pas qu'ils apporteraient une contribution nécessaire aux travaux de la Commission si on leur accordait la qualité pour agir.

Les associations communautaires et commerciales d'Ottawa

90. La Commission a reçu des demandes de neuf associations communautaires et commerciales d'Ottawa : Lowertown Community Association, Action Sandy Hill, Vanier Community Association, Byward Market Business Improvement Association, Bank Street Business Improvement Association, Sparks Street Business Improvement Association, Downtown Rideau Business Improvement Association, Vanier Business Improvement Area et Ottawa Coalition of Business Improvement Areas (collectivement, la Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa). Cette coalition cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, sauf en ce qui a trait à la production de documents d'orientation et à la participation à des tables rondes sur l'élaboration de politiques. Elle cherche à participer à l'enquête en ce qui concerne les circonstances qui ont mené à la déclaration d'urgence, les leçons tirées des événements et la façon dont elles influent sur les recommandations politiques et législatives, ainsi que l'incidence du convoi sur Ottawa et la réponse de la police. Elle cherche aussi à obtenir un financement.

91. Les membres de la coalition sont tous des institutions établies représentant diverses entreprises et communautés d'Ottawa. Beaucoup d'entre eux existent depuis des décennies et comptent des centaines de membres actifs. Ils revendiquent un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête en raison de leur nature largement représentative et de l'incidence que les manifestations ont eue sur la ville d'Ottawa, ses résidents et ses entreprises.

92. À mon avis, ce groupe satisfait aux critères de qualité pour agir. Il ne fait aucun doute que la présence du convoi a eu une incidence sur les résidents et les entreprises d'Ottawa dans le centre-ville et ses environs. De quelle manière et dans quelle mesure sont des questions auxquelles il faut encore répondre. La Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa peut fournir un aperçu général de ces questions, car elle représente un grand nombre d'entreprises et de particuliers touchés, couvrant une zone géographique importante. Un élément que j'ai pris en considération pour rendre cette décision est le fait que chaque association a des liens de longue date avec sa communauté et une perspective historique et institutionnelle que d'autres groupes ad hoc, comme le groupe des entreprises et des résidents d'Ottawa sympathisants du convoi, n'ont tout simplement pas. J'accorderais donc à ce groupe la qualité pour agir qu'il a demandée.

Les organisations de l'industrie et du commerce

93. Trois organismes de l'industrie et du commerce ont demandé la qualité pour agir : le Bureau d'assurance du Canada, la Chambre de commerce de Calgary et la National Crowdfunding & Fintech Association.

Le Bureau d'assurance du Canada

94. Le Bureau d'assurance du Canada (BAC) cherche à obtenir une qualité pour agir limitée à la production de documents d'orientation, à la participation à des tables rondes ou à des discussions et à la présentation de mémoires sur des questions d'élaboration de politiques. Le BAC est l'association qui représente les sociétés d'assurance de dommages du Canada. Au cours de l'état d'urgence, les mesures adoptées par le gouvernement exigeaient que les membres du BAC cessent de fournir des services aux particuliers désignés. Le BAC soutient qu'en tant que représentant d'une industrie directement investie dans la mise en œuvre des mesures de la *Loi sur les mesures d'urgence*, il a un intérêt direct et réel, ainsi qu'une perspective nécessaire

sur l'utilisation des mesures liées à l'assurance comme outil de « puissance douce » par le gouvernement.

95. Je conclus que le BAC satisfait aux critères de qualité pour agir. Je crois que le BAC apportera une contribution importante à la Commission en ce qui concerne les mesures économiques prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Je lui accorde donc la qualité pour agir qu'il a demandée dans le cadre de l'enquête.

La Chambre de commerce de Calgary

96. La Chambre de commerce de Calgary (CCC) cherche à obtenir une qualité pour agir limitée à la production de documents d'orientation, à la participation à des tables rondes ou à des discussions et à la présentation de mémoires sur des questions de fait, de preuve et de politique. Elle demande également une subvention limitée. Elle souhaite soumettre des mémoires sur les circonstances économiques qui ont contribué à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, sur l'incidence de l'invocation de la Loi sur le milieu des affaires du Canada, et sur le rôle des médias sociaux et des blocages frontaliers dans la déclaration d'urgence et leurs répercussions sur l'économie. La CCC affirme qu'elle détient un intérêt direct et réel dans les questions qui ont une incidence sur l'économie locale, régionale et nationale. Elle indique que sa participation permettra à la Commission de recevoir le point de vue nécessaire des entreprises des Prairies sur les conséquences du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

97. Je suis satisfait que la CCC satisfait aux critères de qualité pour agir. Elle fournira une perspective importante sur l'incidence économique des blocages frontaliers et du recours subséquent à la *Loi sur les mesures d'urgence* sur les entreprises de l'Ouest canadien. Je lui accorde donc la qualité pour agir qu'elle a demandée dans le cadre de l'Enquête.



National Crowdfunding & Fintech Association

98. La National Crowdfunding & Fintech Association (NCFA) demande la pleine qualité pour agir en ce qui concerne la pertinence et l'efficacité des mesures choisies pour faire face à l'urgence, l'incidence du financement étranger, y compris les plateformes de sociofinancement de dons, le rôle et les sources de la désinformation et de la mésinformation, y compris l'utilisation des médias sociaux, et les efforts de la police et des autres intervenants avant et après la déclaration. Elle cherche aussi à obtenir du financement. La NCFA affirme qu'elle a un intérêt direct et réel dans ces questions en tant que plus grande association canadienne représentant les plateformes de sociofinancement et les entreprises en démarrage et en expansion évoluant dans le domaine de la technologie financière. Elle souligne l'expérience des participants de l'industrie qui se sont vu imposer des obligations en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que les modifications apportées après l'urgence au titre de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

99. Je suis convaincu que la NCFA satisfait aux critères de qualité pour agir. Ses membres ont un intérêt direct dans les aspects du mandat de la Commission liés au sociofinancement et aux médias sociaux et ont été directement touchés par les mesures prises par le gouvernement concernant les obligations en matière de rapports financiers. Je lui accorde donc la qualité pour agir pour participer à l'enquête en ce qui concerne le sociofinancement, la désinformation associée aux collectes de fonds et les actions du gouvernement et des forces de l'ordre liées au financement des manifestants. Toutefois, j'insiste sur le fait que le mandat de la Commission ne s'étend pas au caractère équitable ou judicieux des modifications réglementaires apportées par le gouvernement en avril 2022. Bien que ces changements puissent constituer un contexte pertinent pour le mandat de la Commission lié à l'élaboration de politiques, ils ne font pas directement l'objet du travail de la Commission.

Les organisations non gouvernementales et la société civile

100. Sept organisations que je qualifierais en gros d'organisations non gouvernementales et/ou de représentants de la société civile demandent la qualité pour agir : la Canadian Constitution Foundation, le Fonds pour la démocratie, Citizens for Freedom, le Justice Centre for Constitutional Freedoms, l'Association canadienne des libertés civiles, Veterans for Freedom, et la Criminal Lawyers' Association (Ontario) conjointement avec le Conseil canadien des avocats de la défense. Pour des raisons que j'expliquerai ci-dessous, j'ai aussi inclus dans cette catégorie une demande du professeur Ryan Alford.

La Canadian Constitution Foundation et le professeur Ryan Alford

101. La Canadian Constitution Foundation (CCF) a demandé qu'on lui accorde la pleine qualité pour agir à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission. Elle cherche aussi à obtenir un financement. La CCF affirme avoir un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête, en soulignant qu'elle a introduit une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale pour contester la proclamation d'une situation d'urgence ainsi que les mesures prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Elle souligne le chevauchement substantiel entre les questions juridiques qui seront examinées dans le contrôle judiciaire et le mandat de cette Commission, et fait remarquer qu'elle a acquis une expertise juridique de la *Loi sur les mesures d'urgence*, ainsi que des questions de Charte entourant l'invocation de la Loi et les mesures prises en vertu de celle-ci.

102. Je suis d'avis que le fait de contester la légalité du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* par l'entremise d'un litige ne démontre pas, en soi, un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête. Néanmoins, je crois que la CCF satisfait aux critères de qualité pour agir compte tenu de son mandat organisationnel, de son intérêt établi pour le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* et des circonstances

qui l'entourent, et de sa capacité à représenter un large secteur de la société. Cela dit, je crois qu'il serait approprié de regrouper la CCF avec le professeur Ryan Alford.

103. Le professeur Alford demande la qualité pour agir uniquement en ce qui concerne le mandat de la Commission concernant l'élaboration des politiques. Il demande également un financement modeste pour couvrir ses frais de déplacement et d'hébergement. Le professeur Alford est professeur titulaire à la Faculté de droit Bora Laskin de l'Université Lakehead. Il se décrit comme un universitaire ayant consacré la majeure partie de son travail aux dimensions constitutionnelles des pouvoirs d'urgence. Il indique que sa recherche dans ce domaine est plus critique que celle d'autres universitaires qui étudient la *Loi sur les mesures d'urgence* et les pouvoirs d'urgence en général. Le professeur Alford précise qu'il a travaillé avec la CCF auparavant.

104. Je suis convaincu que le professeur Alford satisfait aux critères pour se voir accorder la qualité pour agir relativement aux aspects de la Commission liés à l'élaboration des politiques. Son érudition et sa perspective distincte pourraient aider la Commission à explorer ces aspects.

105. Comme je l'ai indiqué précédemment, j'ai décidé d'octroyer à la CCF et au professeur Alford, ensemble, une seule qualité pour agir. Il y a, à mon avis, une concordance générale entre le point de vue critique de la CCF sur le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, tel qu'il est exprimé dans ses poursuites intentées, et le point de vue du professeur Alford. De plus, les deux ont collaboré dans le passé, et le professeur Alford a déclaré dans sa demande qu'il serait prêt à partager la qualité pour agir avec la CCF. La CCF a indiqué qu'elle n'était pas disposée à partager un octroi de qualité pour agir, mais ses observations à cet égard portaient uniquement sur la possibilité d'être regroupée avec d'autres organismes qui avaient soumis la question du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* aux tribunaux. Le fait d'être regroupée avec le professeur Alford ne va pas à l'encontre de ses observations.

106. Le professeur Alford a demandé la qualité pour agir uniquement en ce qui a trait au mandat de la Commission lié à l'élaboration des politiques, tandis que la CCF a demandé qu'on lui accorde la pleine qualité pour agir. Dans ce contexte, j'accorde la pleine qualité pour agir à la CCF et au professeur Alford, conjointement. À mesure que les travaux de la Commission progressent, il se peut que l'intérêt et l'expertise communs de ces Demandeurs s'avèrent plus limités et ne nécessiteront pas la pleine qualité pour agir à l'égard de tous les aspects du Mandat de la Commission.

The Democracy Fund, Citizens for Freedom et le Justice Centre for Constitutional Freedoms

107. Trois demandeurs ont indiqué avoir un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête, en partie parce qu'ils ont joué un rôle actif pour donner de l'information, des conseils et des services juridiques aux manifestants dans tout le pays.

108. The Democracy Fund (TDF) cherche à obtenir la pleine qualité pour agir à l'enquête en ce qui concerne la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, la pertinence et l'efficacité des mesures retenues par le gouvernement, et des leçons tirées de ces événements. TDF se présente comme un organisme de la société civile dont le mandat consiste à protéger les libertés civiles par l'éducation et le recours à des poursuites judiciaires. Il déclare avoir consacré beaucoup de temps et de ressources à fournir des conseils juridiques aux manifestants à Ottawa et à Windsor. Il a également représenté des manifestants au pont Ambassador lors des procédures d'injonction intentées par l'Association des fabricants de pièces d'automobile et la ville de Windsor. Il affirme représenter 30 personnes qui ont été accusées au criminel en lien avec les manifestations à Ottawa et à Windsor. L'organisme a indiqué qu'il était disposé à partager un octroi de qualité pour agir avec d'autres parties ayant un intérêt commun.

109. 12532239 Canada Centre, faisant affaire sous la raison sociale Citizens for Freedom (C4F) cherche à obtenir la pleine qualité pour agir dans le cadre de l'enquête en ce qui concerne la décision du gouvernement d'invoquer la *Loi sur les mesures*

d'urgence, la pertinence et l'efficacité des mesures retenues par le gouvernement, et les leçons tirées de ces événements, ainsi que l'évolution du mouvement de protestation, son leadership et son organisation, et les efforts déployés par la police avant et après la déclaration d'urgence à Windsor. Il sollicite également une aide financière.

110. C4F déclare être un organisme à but non lucratif composé de manifestants qui luttent contre les obligations imposées par les gouvernements, y compris les obligations relatives à la vaccination, notamment ceux qui ont participé aux manifestations de Windsor et d'Ottawa en février 2022. Il précise également qu'il assure la représentation juridique des manifestants. Au même titre que TDF, C4F a représenté des manifestants lors de l'audience d'injonction de Windsor. L'organisme a mentionné qu'il était disposé à partager un octroi de qualité pour agir avec d'autres parties ayant un intérêt commun.

111. Le Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF) sollicite la qualité d'agir à part entière dans l'enquête visant tous les volets du mandat de la Commission. Le JCCF se définit comme un organisme de bienfaisance indépendant et non partisan qui se fait la voix de la liberté devant les tribunaux du Canada. Il revendique un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête en raison de son travail sur le terrain à Ottawa pour épauler les manifestants. Au même titre que TDF et C4F, le JCCF a affecté des avocats à Ottawa pour fournir des conseils juridiques à titre gratuit aux manifestants. Il a également représenté des personnes qui ont déclaré être membres de la direction du « convoi de la liberté ». Le JCCF vise à fournir à la Commission sa perspective directe sur les personnes et les événements qui sont au cœur de l'enquête. Il affirme également que l'enquête risque de porter atteinte à sa réputation si la Commission tire des conclusions défavorables concernant les personnes qu'elle a représentées, car cela pourrait avoir une incidence défavorable sur le JCCF lui-même.

112. Contrairement à TDF et au C4F, le JCCF n'accepte pas de partager la qualité pour agir. Il déclare que l'expertise de ses avocats qui assurent la défense des droits

garantis par la Charte, combinée à sa présence sur le terrain à Ottawa, lui permet de jouer un [TRADUCTION] « rôle manifestement distinct ».

113. Je ne souscris pas à cette déclaration. À mon avis, le JCCF a beaucoup d'intérêts communs avec TDF et C4F. Il s'agit d'organismes non gouvernementaux à but non lucratif dont les mandats comprennent notamment sur l'éducation du public et sur les litiges visant à défendre les droits et les libertés garantis par la constitution. Ces trois organismes ont directement participé à la prestation de services juridiques aux manifestants à Ottawa au cours de la période visée par l'enquête en question. Ils ont tous les trois des liens avec les manifestants et cherchent à participer à la présente enquête pour faire valoir les points de vue et les perspectives des manifestants avec qui ils ont travaillé et qu'ils ont représentés.

114. À mon avis, les organismes TDF, C4F et JCCF satisfont aux critères d'octroi de la qualité pour agir. Toutefois, il n'est pas nécessaire que chacun d'entre eux soit entendu distinctement. Je crois qu'il n'existe aucun motif, à l'heure actuelle, de croire que la réputation du JCCF serait ternie par l'enquête d'une manière qui justifierait qu'il soit entendu séparément. Étant donné l'intérêt commun de ces trois groupes dans l'objet de la présente enquête, je leur accorderais, conjointement, la qualité pour agir. Il me semble que les intérêts et les perspectives de ce groupe de Demandeurs et ceux du groupe des organisateurs de manifestations se chevauchent peut-être considérablement. À ce stade, je suis prêt à accorder la pleine qualité pour agir à ce groupe de Demandeurs. Si, au cours de l'Enquête, il devient évident qu'il y a un chevauchement substantiel, je conserve la discrétion de revoir la portée des droits de participation de ce groupe. En effet, comme je l'ai mentionné précédemment dans les présents motifs, je conserve cette discrétion à l'égard de toutes les Parties ayant qualité pour agir.

L'Association canadienne des libertés civiles

115. L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) cherche à obtenir la pleine qualité pour agir – sauf en ce qui concerne la production de documents

factuels ou l'appel de témoins – sur tous les aspects du mandat de la Commission. Elle sollicite également une aide financière. L'ACLC se décrit comme un organisme national, non gouvernemental et sans but lucratif qui, depuis 1964, s'efforce de protéger et de promouvoir les libertés et les droits fondamentaux de la population canadienne. L'ACLC revendique un intérêt réel et direct dans l'objet de l'enquête, faisant valoir sa participation de longue date à des questions liées aux pouvoirs d'urgence et policiers au Canada. Elle affirme avoir été activement sollicitée lorsque l'ancienne Loi sur les mesures de guerre a été invoquée pendant la crise du FLQ et avoir participé au processus parlementaire qui a mené à l'adoption de l'actuelle *Loi sur les mesures d'urgence*. Elle souligne également sa longue feuille de route en matière de défense des droits et de litiges en ce qui concerne le recours aux pouvoirs de la police, particulièrement en ce qui concerne les mouvements de protestation. Enfin, l'ACLC précise, au même titre que la CCF, qu'elle est actuellement engagée dans une procédure judiciaire par laquelle elle conteste le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* en février 2022.

116. Comme je l'ai mentionné précédemment au sujet de la CCF, je ne crois pas que le fait que l'ACLC conteste l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* devant les tribunaux lui confère en soi un intérêt direct et réel. Toutefois, compte tenu de son mandat, de ses antécédents et de son expertise en général, ainsi que de sa feuille de route apparemment unique liée à la *Loi sur les mesures d'urgence* et au recours aux pouvoirs d'urgence, je suis convaincu qu'elle répond aux critères de qualité pour agir. Je lui accorde donc la qualité pour agir à l'enquête, comme elle l'a demandé.

Veterans for Freedom

117. L'organisme Veterans for Freedom (V4F) demande à ce qu'on lui octroie la qualité pour agir, et ce, au sujet de tous aspects du mandat de la Commission. Elle sollicite également une aide financière. Il se décrit comme étant un groupe de défense des droits de la personne à but non lucratif qui a été constitué après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il prétend avoir un intérêt direct et réel à l'égard

de l'objet de l'enquête, puisque des membres de son comité directeur participaient aux manifestations à Ottawa au moment où la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée. L'organisme affirme également que [TRADUCTION] « certains de nos membres et vétérans qui ont communiqué avec nous ont objectivement des craintes raisonnables concernant leur bien-être et leur réputation ». L'organisme n'explique pas la nature de ces craintes ni pourquoi elles sont objectivement raisonnables. Il mentionne également que la déclaration d'urgence a eu des retombées sur ses biens, sans toutefois préciser quels biens ont été touchés, ni la nature des retombées alléguées.

118. Je refuserais sa demande de qualité pour agir.

119. Contrairement à d'autres organismes auxquels je suis disposé à accorder la qualité pour agir, V4F n'a pas d'antécédents en matière de défense d'intérêts relevant du mandat de la Commission. L'organisme a vu le jour seulement après l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il n'affirme pas non plus avoir travaillé pour le compte de manifestants ou d'autres personnes visées, au point de prétendre qu'il représente leurs intérêts. Il précise seulement que certains des membres de son comité directeur ont assisté à des manifestations. À mon avis, cet argument ne suffit pas à obtenir la qualité pour agir. Dans la mesure où certains membres de V4F ont des renseignements ou des points de vue pertinents à présenter à la Commission, il n'est pas nécessaire de leur accorder la qualité pour agir à l'enquête. Comme je l'ai souligné, il existe d'autres moyens pour le grand public et des organisations de fournir des renseignements et des points de vue à la Commission.

120. Les allégations de V4F concernant les droits de propriété et les craintes relatives à sa réputation ou (peut-être) au bien-être physique ne sont pas étouffées et ne peuvent constituer le fondement d'un intérêt direct et réel.

La Criminal Lawyers' Association (Ontario) et le Conseil canadien des avocats de la défense

121. La Criminal Lawyers' Association (Ontario) (CLA) et le Conseil canadien des avocats de la défense (CCAD) demandent conjointement qu'on leur octroie la qualité pour agir à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission, hormis pour les questions de production de documents factuels ou de désignation, de représentation de témoins ou d'appel de témoins. Ils sollicitent également une aide financière. Ces deux organismes se décrivent comme des représentants d'avocats de la défense en matière criminelle et soulignent les nombreux moyens qu'ils utilisent pour participer à l'élaboration de lois et de politiques relatives au système de justice pénale. Ils soulignent le rôle qu'eux-mêmes et leurs membres jouent dans le maintien des libertés civiles et des droits constitutionnels au Canada. Ils affirment avoir un intérêt direct et réel dans l'objet de cette enquête en raison de leur expertise concernant le recours aux pouvoirs de la police, le rôle du droit pénal dans la réponse aux urgences et leur participation et de celle leurs membres au discours public lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée pour la première fois.

122. À mon avis, la CLA et le CCAD respectent les critères de qualité pour agir. Le recours aux pouvoirs de la police et au droit pénal est susceptible de jouer un rôle important dans cette enquête. Ces deux organismes ont l'habitude de participer aux discussions sur les questions de nature juridique et politique liées à ces sujets-là. De plus, ils ont décidé d'unir leurs efforts pour demander une seule qualité d'agir et j'estime que cette décision est de mise, étant donné la similitude de leurs mandats, de leurs expériences et de leurs perspectives. Par conséquent, je leur accorderais la qualité pour participer à l'enquête, comme ils l'ont demandé.

Conclusion

123. Je tiens à exprimer ma reconnaissance à l'égard du public pour l'intérêt qu'il porte aux travaux de la présente commission. Comme je l'ai expliqué précédemment,

l'obtention de la qualité pour agir à la présente enquête ne constitue pas la seule façon dont les membres du public, les groupes, les entreprises et les organismes peuvent participer aux travaux de la Commission. Les personnes ayant une expérience directe des questions pertinentes peuvent être interrogées par les avocats de la Commission, appelées à témoigner au cours des audiences publiques ou invitées à produire des documents. En outre, tout membre du public ou toute entité qui souhaite faire connaître son point de vue à la Commission aura bientôt la possibilité de s'exprimer sur le site Web de la Commission. La Commission encourage toute contribution du public concernant les diverses questions importantes traitées dans cette enquête et exprime d'avance sa reconnaissance à cet égard.

124. Par souci de commodité, j'ai joint à la présente décision une liste des personnes et des groupes qui ont demandé la qualité d'agir à l'annexe A. Un résumé des parties qui ont obtenu cette qualité est présenté à l'annexe B.

125. Au fur et à mesure que les travaux de la Commission se poursuivent, s'il m'apparaît judicieux de modifier les décisions que j'ai prises dans les présentes, notamment en ce qui concerne la portée de la participation, le mode de participation ou le droit de participation de l'une ou l'autre des parties, ainsi que l'exigence de regroupement des participants, je conserve la discrétion de le faire.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 27 juin 2022



Annexe A : Requêteurs ayant sollicité la qualité pour agir

1. Le gouvernement du Canada
2. Le gouvernement de l'Alberta
3. Le gouvernement de la Saskatchewan
4. Le gouvernement du Manitoba
5. La ville d'Ottawa
6. La ville de Windsor
7. Le Parti conservateur du Canada
8. Le Service de police d'Ottawa
9. La Police provinciale de l'Ontario
10. L'Association canadienne des chefs de police
11. La Fédération de la police nationale
12. Peter Sloy
13. Richard Huggins
14. Jason Ehrlich
15. Danielle Height
16. Edward Cornell
17. Vincent Gircys
18. Jeremiah Jost
19. Harold Ristau

20. Marie-Joelle LeBlanc
21. Ruth Link
22. Rob Stocki
23. Mavis Sutherland
24. Marc Udeschini
25. Tamara Lich, Chris Barber, Daniel Bulford, Tom Marazzo, Sean Tiessen, Chris Garrah, Miranda Gasinor, Joseph Janzen, Dale Enns, Ryan Mihilewicz et l'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (conjointement)
26. Richard Ocelak, Bruce Matthews, Evan Blackman et Guy Primeau (conjointement)
27. Dan Bosworth, Richard Musca, Monique Campeau-LeBlanc et Andre Schutten (conjointement)
28. Action Sandy Hill, Byward Market Business Improvement Area, Bank Street Business Improvement Area, Lowertown Community Association, Ottawa Coalition of Business Improvement Areas, Sparks Street Business Improvement Area, Zone d'amélioration commerciale de Vanier, Association communautaire Vanier (conjointement)
29. Le Bureau d'assurance du Canada
30. La chambre de commerce de Calgary
31. National Crowdfunding & Fintech Association
32. La Canadian Constitution Foundation
33. Le professeur Ryan Alford

34. The Democracy Fund
35. Citizens for Freedom
36. Le Justice Centre for Constitutional Freedoms
37. L'Association canadienne des libertés civiles
38. Veterans for Freedom
39. La Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense (conjointement)



Annexe B : Requérants ayant obtenu la qualité pour agir

Demandeur(s) Requérants	Portée sur la qualité pour agir
Gouvernement du Canada	Participation totale sur tous les aspects du mandat.
Gouvernement de l'Alberta	Participation totale sur tous les aspects du mandat.
Gouvernement de la Saskatchewan	Participation totale sur tous les aspects du mandat.
Gouvernement du Manitoba	Observations écrites seulement, portant sur le fondement de la déclaration des mesures d'urgence, la situation au Manitoba et les questions connexes.
Ville d'Ottawa	Participation totale visant les circonstances ayant mené à la déclaration des mesures d'urgence, la pertinence et l'efficacité des mesures gouvernementales, les leçons tirées et la façon dont elles influencent les recommandations politiques et législatives.
Ville de Windsor	Participation totale sur tous les aspects du mandat.
Service de police d'Ottawa	Participation totale sur tous les aspects du mandat.
Police provinciale de l'Ontario	Participation totale, à l'exception du contre-interrogatoire de témoins ou de la production de documents de politique, à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission concernant la réponse policière aux activités de protestation et aux blocages à Ottawa et ailleurs.

<p>Association canadienne des chefs de police</p>	<p>Désignation, représentation ou appel de témoins, participation à des tables rondes ou à des discussions sur l'élaboration de politiques et présentation d'observations sur des questions liées à la pertinence et à l'efficacité des mesures gouvernementales, aux leçons tirées des événements qui sous-tendent le mandat de la Commission et à l'examen des questions relatives aux efforts de la police et des autres intervenants avant et après la déclaration de l'état d'urgence</p>
<p>Fédération de la Police nationale</p>	<p>Participation totale sur tous les aspects du mandat.</p>
<p>Peter Sloly</p>	<p>Production de documents factuels, interrogation de témoins et présentation d'observations sur des questions de fait, de preuve et d'élaboration de politiques concernant le fondement de la décision du gouvernement du Canada de déclarer l'état d'urgence et les circonstances qui ont mené à cette déclaration; l'évolution et les objectifs du convoi et des blocages, le leadership, l'organisation et les participants; l'impact des blocages, y compris leurs retombées économiques; les efforts de la police et des autres intervenants avant et après la déclaration; les leçons tirées de ces événements et la façon dont celles-ci orientent les recommandations politiques et législatives.</p>

<p>Tamara Litch, Chris Barber, Daniel Bulford, Tom Marazzo, Sean Tiessen, Chris Garrah, Miranda Gasinor, Joseph Janzen, Dale Enns, Ryan Mihilewicz et l'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (conjointement)</p>	<p>Participation totale à tous les aspects du mandat.</p>
<p>Action Sandy Hill, Byward Market Business Improvement Area, Bank Street Business Improvement Area, Lowertown Community Association, Ottawa Coalition of Business Improvement Areas, Sparks Street Business Improvement Area, Zone d'amélioration commerciale de Vanier, Association communautaire Vanier (conjointement)</p>	<p>Participation totale, à l'exception de la production de documents de politique et de la participation à des tables rondes sur l'élaboration de politiques, concernant les circonstances qui ont mené à la déclaration d'urgence, les leçons tirées des événements et la façon dont elles influencent les recommandations en matière de politiques et de lois, ainsi que les répercussions du convoi sur la ville d'Ottawa et l'intervention de la police.</p>
<p>Bureau d'assurance du Canada</p>	<p>Production de documents de politique, participation à des tables rondes ou à des discussions et présentation d'observations sur des questions d'élaboration de politiques liées au recours aux mesures gouvernementales ayant une incidence sur l'assurance.</p>

<p>Chambre de commerce de Calgary</p>	<p>Production de documents de politique, participation à des tables rondes ou à des discussions et présentation d’observations sur des questions de fait, de preuve et de politique concernant les circonstances qui ont contribué à l’invocation de la <i>Loi sur les mesures d’urgence</i>, l’incidence d’avoir invoqué cette Loi sur le milieu des affaires du Canada et le rôle des médias sociaux et des blocages frontaliers dans la déclaration de l’état d’urgence et leurs répercussions sur l’économie.</p>
<p>La National Crowdfunding & Fintech Association</p>	<p>Participation totale sur la pertinence et l’efficacité des mesures choisies pour faire face à l’urgence, l’impact du financement étranger, y compris les plateformes de financement participatif pour le versement de dons, le rôle et les sources de la désinformation et de la mésinformation, y compris l’utilisation des médias sociaux, et les efforts de la police et des autres intervenants avant et après la déclaration.</p>
<p>La Canadian Constitution Foundation et le professeur Ryan Alford (conjointement)</p>	<p>Participation totale sur tous les aspects du mandat.</p>
<p>The Democracy Fund, Citizens for Freedom et Justice Centre for Constitutional Freedoms (conjointement)</p>	<p>Participation totale sur tous les aspects du mandat.</p>
<p>L’Association canadienne des libertés civiles</p>	<p>Participation totale, autre que la production de documents factuels ou l’appel à témoins, sur tous les volets du mandat.</p>



<p>La Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense (conjointement)</p>	<p>Participation totale, autre que la production de documents factuels ou l'appel à témoins, sur tous les volets du mandat.</p>
--	---



Annexe 7

Décision sur l'aide financière

5 juillet 2022

1. Dans la présente, j'énonce mes recommandations concernant l'aide financière pour les parties ayant obtenu qualité pour agir à la Commission sur l'état d'urgence.¹

Principes généraux

2. Avant de traiter les demandes individuelles d'aide financière, je souhaite formuler des commentaires au sujet des éléments dont j'ai tenu compte pour rendre ma décision sur celles-ci. Je me suis fondé sur le Mandat de la Commission énoncé dans le décret CP 2022-0392 et les Règles relatives à la participation et à l'aide financière publiées le 1^{er} juin 2022. Je me suis également fondé sur les décisions sur la participation rendues dans d'autres enquêtes publiques.

3. Le sous-alinéa a)(v) du mandat de la Commission m'autorise :

...(B) à donner, à sa discrétion et selon son évaluation, à toute personne qui apporterait une contribution nécessaire et qui convainc le commissaire qu'elle a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'Enquête publique la possibilité de participer de façon appropriée à celle-ci,

(C) à recommander au greffier du Conseil privé de financer la participation de toute personne visée à la division (B) selon les lignes directrices approuvées concernant la rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes, si le commissaire est d'avis que la personne ne pourrait autrement participer à l'Enquête publique,...

4. Le libellé du sous-alinéa a)(v)(C) concernant les « lignes directrices » fait référence aux Modalités du programme de contribution pour les commissions d'enquête approuvées par le Conseil du Trésor, ainsi qu'à la Directive sur les voyages du Conseil du Trésor (collectivement, les « lignes directrices du Conseil du Trésor »). En faisant

¹ Voir Commissaire Paul S. Rouleau, Commission sur l'état d'urgence, [Décision sur la qualité pour agir](#), le 27 juin 2022 [*Décision sur la qualité pour agir*].

mes recommandations de financement, j'ai tenu compte des lignes directrices du Conseil du Trésor.

5. Il est important de reconnaître que je n'ai pas le pouvoir d'accorder une aide financière. Mon rôle se limite à faire des recommandations à la greffière du Conseil privé (la « greffière »). Au bout du compte, il revient à la greffière d'approuver tout le financement conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes. Il est important de noter que, puisque les fonds sont versés en fonction de ces lignes directrices, il se peut que les coûts de participation ne soient pas entièrement couverts.

6. En formulant mes recommandations, j'ai tenu compte à la fois de la nécessité de veiller à ce que les parties ayant un intérêt direct et réel dans l'Enquête et qui apporteraient une contribution nécessaire à l'Enquête soient en mesure de le faire, et de la nécessité de faire bon usage des deniers publics. À cette fin, je me suis posé les questions suivantes pour orienter ma décision. Les parties qui demandent une aide financière sont-elles en mesure de participer à l'Enquête sans aide? Les parties qui ont été regroupées et qui ont reçu une seule attribution de qualité pour agir peuvent-elles partager l'aide financière?²

7. J'ai également considéré le caractère raisonnable des demandes d'aide financière, notamment le nombre d'avocats et d'heures pour lesquels l'aide financière est demandée. Ce qui constitue un niveau d'aide financière raisonnable peut varier selon les parties.

8. Les requérants ont fourni divers degrés de détail quant aux montants d'aide financière qu'ils ont demandés. Certains requérants ont fourni une répartition détaillée des heures de travail des avocats et des taux horaires fixés selon l'année

² Commissaire Dennis O'Connor, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Décision relative à la qualité pour agir et l'aide financière](#) (4 mai 2004), p. 12 et 13; Commissaire Stephen T. Goudge, Enquête sur la médecine légale pédiatrique en Ontario, [Décision en matière de qualité pour agir et de financement](#) (17 août 2007), p. 11 et 12.

d'assermentation. D'autres requérants n'ont proposé que des montants totaux. D'autres encore ont donné des informations sur l'équipe d'avocats proposée et ont demandé un financement approprié ou équitable. Il est probable que peu de requérants connaissaient bien les détails des lignes directrices du Conseil du Trésor. Bien que j'apprécie les efforts des requérants qui m'ont fourni des propositions plus détaillées, je n'ai pas pénalisé les autres demandeurs pour autant. Dans tous les cas, j'ai tenté de formuler des recommandations qui, à mon avis, reflètent équitablement les principes – discutés ci-dessus – qui devraient régir l'octroi d'une aide financière aux participants à la présente Enquête.

9. Je note également que, lorsque je recommande l'octroi d'une aide financière, je conserve la discrétion de faire des recommandations supplémentaires pour le financement si, au cours de l'Enquête, il s'avère que l'aide financière fournie à une partie est inadéquate³.

10. À la lumière de ces principes, je vous présente maintenant mes recommandations pour chacune des demandes d'aide financière.

Les demandes d'aide financière

11. La Commission a reçu des demandes de financement de la part de sept des parties qui ont obtenu la qualité pour agir.

National Crowdfunding & Fintech Association

12. La National Crowdfunding & Fintech Association (NCFA) cherche à obtenir une aide financière au motif qu'elle ne dispose pas de fonds suffisants pour payer les avocats et les coûts de toute recherche des faits et analyse nécessaire pour participer à l'Enquête. Elle fait valoir qu'il s'agit d'une organisation à but non lucratif dirigée par

³ Commissaire Dennis O'Connor, Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, [Décision supplémentaire relative à l'aide financière](#) (26 mai 2004).

des bénévoles qui dépend fortement du soutien de ses membres de l'industrie. Elle déclare que ses revenus d'exploitation sont principalement générés par son offre de conférences et d'événements au sein de l'industrie, qui ont été considérablement affectés par la COVID-19. Afin d'appuyer sa demande, elle a fourni son état de la situation financière (non vérifié) pour l'année se terminant le 31 décembre 2020.

13. Je ne suis pas prêt à recommander un financement pour l'instant. La NCFA a présenté une demande substantielle, bien que sa qualité pour agir soit relativement limitée. Bien que la NCFA ait inclus des états financiers qui reflètent ses besoins financiers, elle ne semble pas avoir tenté de recueillir des fonds auprès de ses membres dans le but précis d'assurer sa participation. Je ne m'attends pas et je n'exige pas de chaque demandeur qu'il ait d'abord recours à une collecte de fonds avant de rechercher un financement; par contre, je ferais remarquer qu'en tant qu'organisation industrielle, la NCFA est différente des entités caritatives ou de la société civile.

14. Si les efforts déployés de bonne foi par la NCFA ne parviennent pas à générer les fonds nécessaires pour lui permettre de participer à la présente Enquête, elle peut déposer une nouvelle demande de financement, accompagnée d'un dossier plus étoffé.

12532239 Canada Centre d/b/a Citizens for Freedom

15. Dans la *Décision sur la qualité pour agir*, j'ai accordé à 12532239 Canada Centre d/b/a Citizens for Freedom (C4F), The Democracy Fund (TDF), et le Justice Centre for Constitutional Freedoms (JCCF) une seule attribution de qualité pour agir au motif que ces trois organismes avaient un intérêt commun.

16. Parmi ces trois organismes, seul C4F a présenté une demande d'aide financière. TDF et JCCF ont indiqué qu'ils disposent d'un financement suffisant pour participer à l'Enquête. Compte tenu de leur qualité pour agir commune, je suis satisfait que C4F sera en mesure de participer à la coalition TDF/C4F/JCCF sans financement.

La Criminal Lawyers' Association (Ontario) et le Conseil canadien des avocats de la défense

17. La Criminal Lawyers' Association (Ontario) (CLA) et le Conseil canadien des avocats de la défense (CCAD) ont conjointement sollicité une aide financière. Ils indiquent qu'ils sont tous deux des organisations à but non lucratif qui ne reçoivent aucun financement externe à part les cotisations de leurs membres. Ils notent que leurs membres agissent à titre de bénévoles lorsqu'ils les représentent dans des procédures judiciaires, telle que les interventions à la Cour suprême du Canada. Ils soutiennent que les exigences d'une enquête publique sont très différentes de celles d'une intervention et qu'il ne serait pas possible d'obtenir de l'assistance juridique bénévole.

18. D'après les données probantes que la CLA et le CCAD ont fournies au sujet de leur situation financière actuelle, je suis convaincu qu'ils ne seraient pas en mesure de participer à l'Enquête sans financement. Compte tenu de leur qualité pour agir, je suis d'avis qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce qu'un ou plusieurs avocats les représentent bénévolement pendant toute la durée de l'Enquête. J'ai donc recommandé à la greffière d'accorder à la CLA et le CCAD une aide financière partagée conforme aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes.

L'Association canadienne des libertés civiles

19. L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) a sollicité une aide financière. Elle se décrit comme un organisme de bienfaisance à but non lucratif qui ne reçoit aucun financement public pour ses activités de défense des droits. Elle indique que ses activités quotidiennes sont financées par des subventions liées à des projets (qui ne pourraient vraisemblablement pas être réaffectées à la participation à la présente Enquête) et par des dons individuels. Comme la CLA et le CCAD, l'ACLC déclare qu'elle compte sur des avocats bénévoles pour la représenter dans les procédures judiciaires, mais que cela n'est pas réaliste pour une enquête publique.

L'ACLC a présenté une proposition de financement conçue pour minimiser les dépenses liées à sa participation.

20. D'après les données probantes que l'ACLC a fournies au sujet de sa situation financière, je suis convaincu qu'elle ne serait pas en mesure de participer à l'Enquête sans financement. J'ai donc recommandé à la greffière d'accorder une aide financière à l'ACLC conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes.

La Chambre de commerce de Calgary

21. La Chambre de commerce de Calgary (CCC) cherche à obtenir une aide financière limitée. Elle déclare être une organisation à but non lucratif, financée par ses membres. Elle déclare qu'en raison de l'impact de la COVID-19 sur les entreprises de ses membres, elle a réduit ses cotisations d'un montant substantiel, ce qui a un impact correspondant sur son budget de fonctionnement.

22. D'après les données probantes que la CCC a fournies au sujet de sa situation financière actuelle, je suis satisfait qu'elle ne serait pas en mesure de participer à l'Enquête sans financement. Bien que la CCC soit une organisation industrielle, je note également la très modeste demande de financement qu'elle a présentée. Sa demande est bien inférieure à celles de plusieurs autres demandeurs qui ont sollicité de l'aide financière. J'ai donc recommandé à la greffière d'accorder un financement à la CCC conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes.

La Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa

23. Le Lowertown Community Association, Action Sandy Hill, Vanier Community Association, Byward Market Business Improvement Association, Bank Street Business Improvement Association, Sparks Street Business Improvement Association, Downtown Rideau Business Improvement Association, Vanier Business Improvement

Area et Ottawa Coalition of Business Improvement Areas (collectivement, la Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa) ont conjointement demandé un financement en tant que coalition. Collectivement, ces organisations déclarent qu'elles ne disposent pas des fonds nécessaires pour participer à une enquête publique. La plupart des organisations ont, tout au plus, une personne rémunérée, et certaines n'en ont pas du tout. En général, leur financement opérationnel provient de subventions axées sur des projets ou de cotisations/dons individuels de leurs membres. Deux des organisations déclarent ne pas avoir d'actifs du tout. La coalition a présenté une demande de financement relativement détaillée qui respecte en grande partie les directives du Conseil du Trésor.

24. D'après les données probantes que la Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa a fournies au sujet de sa situation financière actuelle, je suis satisfait qu'elle ne serait pas en mesure de participer à l'Enquête sans financement. J'ai donc recommandé à la greffière d'accorder à la Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa une aide financière partagée conforme aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes.

La Canadian Constitution Foundation et le professeur Ryan Alford

25. Dans la *Décision sur la qualité pour agir*, j'ai accordé à la Canadian Constitution Foundation (CCF) et au professeur Alford une seule attribution de qualité pour agir au motif que leurs points de vue concordent généralement et qu'ils ont déjà travaillé ensemble.

26. La CCF et le professeur Alford ont tous les deux fait une demande d'aide financière. La demande du professeur Alford se limitait uniquement aux frais de déplacement, alors que la CCF a demandé un financement pour ses avocats. La CCF déclare être un organisme de bienfaisance enregistré qui dépend presque exclusivement de dons privés et du financement de fondations. Elle déclare que,

compte tenu de ses autres engagements, il n'y a pas de place dans son budget actuel pour financer la participation d'un avocat à une enquête publique.

27. D'après les données probantes que la CCF a fournies au sujet de sa situation financière, je suis convaincu qu'elle ne serait pas en mesure de participer à l'Enquête sans financement. C'est pour cette raison, tout en tenant compte de la modeste demande de financement que le professeur Alford a présentée et le fait que la CCF et le professeur Alford agissent conjointement, que j'ai recommandé à la greffière de leur accorder une aide financière, conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes. L'aide financière leur serait accordée conjointement. Il appartiendra à la CCF et au professeur Alford de déterminer comment les fonds qu'ils pourraient recevoir seront répartis entre eux.

Conclusion

28. Les avocats de la Commission communiqueront avec les parties pour lesquelles j'ai recommandé une aide financière afin de leur fournir des informations et des détails supplémentaires.

29. Afin de faciliter la référence, j'ai joint à la présente décision une liste des requérants pour lesquelles j'ai recommandé de l'aide financière à l'annexe A.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 5 juillet, 2022



Annexe A: Recommandations pour l'aide financière

Parties	Aide financière
National Crowdfunding & Fintech Association	Pas recommandée
Citizens for Freedom	Pas recommandée
Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense (conjointement)	Recommandée
L'Association canadienne des libertés civiles	Recommandée
Chambre de commerce de Calgary	Recommandée
Action Sandy Hill, Byward Market Business Improvement Area, Bank Street Business Improvement Area, Lowertown Community Association, Ottawa Coalition of Business Improvement Areas, Sparks Street Business Improvement Area, Vanier Business Improvement Area & Vanier Community Association (conjointement)	Recommandée
Canadian Constitution Foundation et le professeur Ryan Alford (conjointement)	Recommandée
Gouvernement du Canada	N'a pas demandé d'aide financière
Gouvernement de l'Alberta	N'a pas demandé d'aide financière
Gouvernement de la Saskatchewan	N'a pas demandé d'aide financière
Gouvernement du Manitoba	N'a pas demandé d'aide financière

Ville d'Ottawa	N'a pas demandé d'aide financière
Ville de Windsor	N'a pas demandé d'aide financière
Service de police d'Ottawa	N'a pas demandé d'aide financière
Police provinciale de l'Ontario	N'a pas demandé d'aide financière
Association canadienne des chefs de police	N'a pas demandé d'aide financière
Fédération de la police nationale	N'a pas demandé d'aide financière
Peter Sloly	N'a pas demandé d'aide financière
Tamara Lich, Chris Barber, Daniel Bulford, Tom Marazzo, Sean Tiessen, Chris Garrah, Miranda Gasinor, Joseph Janzen, Dale Enns, Ryan Mihilewicz & Freedom 2022 Human Rights and Freedoms not-for-profit corporation (conjointement)	N'ont pas demandé d'aide financière
Bureau d'assurance du Canada	N'a pas demandé d'aide financière



Annexe 8

Décision complémentaire sur la qualité pour agir

14 juillet 2022

Introduction

1. Le 5 juillet 2022, la Commission a reçu deux demandes de qualité pour agir soumises en retard : une du Service de police de Windsor (« SPW ») et une de l'Union of British Columbia Indian Chiefs (« UBCIC »). La présente décision explique pourquoi j'ai exercé ma discrétion pour prendre en considération ces demandes et accordé aux Demandeurs la qualité pour agir. J'accepte également les demandes de la Police provinciale de l'Ontario (« PPO ») et de la Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa (« la Coalition ») qui cherchent chacune à modifier la qualité pour agir qui leur a été accordée auparavant.

Considérations générales

2. Ces motifs doivent être lus à la lumière de ma décision sur la qualité pour agir datée du 27 juin 2022¹. Cette décision présente les considérations générales qui éclairent mes décisions concernant la qualité pour agir.

3. Les règles 9 et 19 des *Règles relatives à la participation et à l'aide financière* de la Commission prévoient ce qui suit :

9. Les Demandeurs qui désirent obtenir la qualité pour agir devant la Commission doivent soumettre à la Commission un formulaire de demande accompagné de tout document à l'appui, en format électronique, au plus tard le 15 juin 2022, ou à toute date fixée par le Commissaire.

...

19. De temps à autre, le Commissaire peut, à sa discrétion, modifier, annuler ou accorder la qualité pour agir.

¹ Le commissaire Paul S. Rouleau, Commission sur l'état d'urgence, [Décision sur la qualité pour agir](#) (27 juin 2022).

4. Lues ensemble, ces règles me donnent la discrétion nécessaire pour prendre en considération les demandes de qualité pour agir soumises après le 15 juin 2022. Cette discrétion devrait toutefois être exercée avec prudence. Comme l'a déjà précisé la Commission², l'échéancier est très serré. La Commission s'attend à ce que les personnes qui désirent participer à ses travaux agissent rapidement et en faisant preuve de diligence. Je ne devrais cependant pas être rigide. Les règles de la Commission m'accordent de la souplesse pour tenir compte des demandes soumises en retard, et je dois le faire si les circonstances le justifient.

5. Je ne crois pas qu'un seul critère devrait dicter la manière dont j'exerce ma discrétion. Je crois plutôt que je dois prendre en considération la justice globale de la situation, éclairée par les objectifs ultimes de la Commission. Certains des facteurs qui sont pertinents à cette évaluation d'après moi sont les suivants :

- a. la durée du retard dans la demande de qualité pour agir;
- b. la raison du retard;
- c. si le retard porte préjudice à la Commission ou à toute autre partie;
- d. une évaluation de l'importance de l'intérêt du Demandeur, de la contribution potentielle du Demandeur et de la façon dont sa participation peut faire progresser le mandat de la Commission.

Le Service de police de Windsor

6. Le SPW cherche à obtenir la pleine qualité pour agir, hormis en ce qui a trait à la production de documents d'orientation, relativement à tous les aspects du mandat de la Commission. Dans sa demande, il qualifie la portée de sa demande et

² Voir par exemple Commission sur l'état d'urgence, [Avis aux parties intéressées concernant la Commission sur l'état d'urgence](#) (1^{er} juin 2022), p. 5.

indique vouloir s'en tenir aux questions « pertinentes à l'intervention policière lors des protestations et du blocage du pont Ambassador » [TRADUCTION].

7. Le SPW déclare posséder un intérêt direct et réel dans le mandat de la Commission compte tenu de son rôle dans les interventions liées aux protestations survenues au pont Ambassador à Windsor. Il indique qu'au cours des interventions en rapport avec le blocage, le SPW a obtenu des renseignements pertinents sur l'évolution des objectifs des manifestants, le rôle de l'information et de la désinformation dans le mouvement de protestation, ainsi que les répercussions des protestations sur la communauté locale. De plus, le SPW mentionne qu'il possède des renseignements directs sur les mesures envisagées et prises pour réagir aux protestations, notamment en vertu de diverses lois provinciales et fédérales. À l'appui de ses affirmations de possession d'information et d'analyses pertinentes, le SPW fournit une liste préliminaire de documents en sa possession qui sont pertinents au mandat de la Commission.

8. J'exercerais ma discrétion pour prolonger la période durant laquelle le SPW peut soumettre une demande de qualité pour agir et pour la lui accorder.

9. Le retard dans la soumission de la demande du SPW n'était pas très important et n'a causé d'après moi aucun préjudice important à la Commission ou à l'une des parties, quelle qu'elle soit. Je note en particulier que le SPW a commencé à préparer de manière proactive des documents pertinents pour les présenter à la Commission, ce qui réduit les effets du retard sur les travaux de la Commission. Je crois également que, compte tenu de son rôle dans les protestations qui ont eu lieu au pont Ambassador, la participation du SPW ferait avancer le mandat de la Commission. Ceci milite en faveur de la prise en considération de la demande de qualité pour agir soumise en retard.

10. À mon avis, la position du SPW est similaire à celle du Service de police d'Ottawa, auquel j'ai déjà accordé la qualité pour agir. Le SPW était le service de police compétent dans le secteur de l'une des protestations mentionnées dans la

Proclamation déclarant une urgence d'ordre public. Il semble posséder de l'information pertinente au mandat de la Commission. Il est probable que la conduite du SPW en réponse aux protestations du pont Ambassador sera examinée par la Commission. J'estime qu'il a un intérêt direct et réel et qu'il apporterait une contribution nécessaire au travail de la Commission. Je lui accorderai donc la qualité pour agir qu'il a proposée.

Union of British Columbia Indian Chiefs

11. L'UBCIC demande une pleine qualité pour agir relativement à tous les aspects du mandat de la Commission. Elle demande également une aide financière.

12. L'UBCIC se décrit elle-même comme un organisme représentatif des Premières Nations de la Colombie-Britannique. Elle a pour but de promouvoir et d'appuyer les efforts déployés par les Premières Nations de la Colombie-Britannique pour affirmer et défendre leurs droits et titres autochtones par le truchement de l'appui des communautés, de l'éducation du public et de la recherche, de la mobilisation directe du gouvernement, de la mobilisation internationale et de litiges. À l'heure actuelle, 108 des 203 Premières Nations de la Colombie-Britannique sont membres en règle de l'UBCIC.

13. L'UBCIC affirme avoir un intérêt direct et réel dans le mandat de la Commission, surtout en raison de son rôle d'organisme-cadre représentant des gouvernements autochtones. Elle soutient que comme les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et les administrations municipales, les gouvernements autochtones sont responsables d'intervenir en cas d'urgence pour les personnes de leur territoire de compétences, et en leur nom. Elle soutient par ailleurs que les gouvernements autochtones jouent un rôle essentiel dans la gouvernance du Canada en veillant à ce que d'autres gouvernements soient tenus responsables de leurs actions. L'UBCIC déclare qu'il sera important pour la Commission de comprendre le point de vue des Autochtones sur les événements ayant mené à la proclamation d'une urgence et au recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*. En tant que représentante des

gouvernements autochtones de la Colombie- Britannique, l'UBCIC affirme qu'elle apporterait une contribution nécessaire à la Commission, étant donné qu'aucun autre gouvernement ou groupe autochtone n'a demandé de participer à l'enquête.

14. L'UBCIC explique qu'elle n'a pas été en mesure de soumettre une demande de qualité pour agir avant l'échéance initiale établie par la Commission, car elle a dû suivre son processus de délibération interne avant de décider de soumettre une telle demande, ce qui a retardé la soumission. Elle indique en outre qu'elle ne savait pas qu'aucun autre groupe ou organisme représentant les Autochtones n'avait demandé la qualité pour agir avant que la Commission ne publie la décision sur la qualité pour agir initiale le 27 juin 2022.

15. J'exercerai ma discrétion pour prolonger la période durant laquelle l'UBCIC peut soumettre une demande de qualité pour agir, et pour la lui accorder.

16. J'accepte le fait que l'UBCIC a été obligée de suivre un processus de délibération interne exhaustif avant de pouvoir soumettre sa demande de qualité pour agir, et que le retard est relativement mineur dans ce cas. Il n'a causé d'après moi aucun préjudice important à la Commission ou à l'une des parties, quelle qu'elle soit.

17. J'accepte en outre le fait qu'il sera important pour la Commission d'obtenir le point de vue des gouvernements autochtones sur les questions visées par le mandat de la Commission. Bien que l'UBCIC ne puisse pas parler au nom de tous les gouvernements autochtones, je note qu'aucune partie ne représente ce point de vue à l'heure actuelle. En tant qu'organisme représentant un nombre important de gouvernements autochtones, je suis convaincu que l'UBCIC possède l'intérêt requis et peut apporter une contribution nécessaire aux travaux de la Commission. Je lui accorderai donc la qualité pour agir qu'elle a demandée.

18. Je traiterai la demande d'aide financière de l'UBCIC dans une décision distincte, que j'espère publier sous peu.

Demande de la Police provinciale de l'Ontario de modifier sa qualité pour agir

19. Dans ma décision sur la qualité pour agir du 27 juin 2022, j'ai accordé à la Police provinciale de l'Ontario (« PPO ») la qualité pour agir à l'égard de tous les aspects du mandat de la Commission concernant la réponse policière aux activités de protestation et aux blocages à Ottawa et ailleurs. Je lui ai également accordé des droits de pleine participation, hormis en ce qui a trait à l'interrogatoire et au contre-interrogatoire de témoins ou à la production de documents d'orientation³. La PPO n'a pas demandé ces droits dans sa demande de qualité pour agir.

20. Le 11 juillet 2022, la Commission a reçu de la PPO une demande de modifier sa qualité pour agir afin de lui permettre d'interroger et de contre-interroger des témoins. La PPO indique qu'elle n'avait pas demandé ce droit parce qu'elle a commis une erreur dans le formulaire de demande de qualité pour agir de la Commission. Elle soutient que, compte tenu de la probabilité de différents points de vue concernant la réponse policière aux protestations, elle doit avoir le droit d'interroger et de contre-interroger des témoins pour contribuer à la procédure d'établissement des faits de la Commission.

21. Je suis prêt à modifier la qualité pour agir de la PPO comme elle l'a demandé. J'accepte le fait qu'elle n'a pas demandé le droit d'interroger et de contre-interroger des témoins en raison d'une erreur qu'elle a commise dans le formulaire de demande de qualité pour agir de la Commission. Je crois que le fait de modifier la qualité pour agir de la PPO à ce stade ne causera aucun préjudice important à la Commission ou à l'une des parties, quelle qu'elle soit. Compte tenu de la nature de l'intérêt de la PPO, il convient d'après moi de lui permettre d'interroger et de contre-interroger des témoins lorsque les circonstances le justifient.

³ *Décision sur la qualité pour agir*, précitée, aux para 50 et 51.

22. Cela ne veut pas dire toutefois que la PPO aura le droit d'interroger et de contre-interroger des témoins sans restriction. La Commission a l'intention de gérer activement le processus d'audience, notamment en établissant peut-être des limites quant aux témoins que les parties peuvent interroger, et pendant combien de temps. Ces pouvoirs de gestion de l'instance seront exercés à l'égard de toutes les parties ayant le droit d'interroger et de contre-interroger des témoins, y compris la PPO.

23. J'approuve la demande de la PPO de modifier sa qualité pour agir comme elle l'a demandé.

Demande de la Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa de modifier sa qualité pour agir

24. Le 15 juin 2022, les neuf membres de la Coalition ont déposé des demandes distinctes de qualité pour agir, accompagnées d'un courriel de leur avocat indiquant qu'ils sollicitaient une attribution conjointe de qualité pour agir. Le courriel de l'avocat indiquait que le formulaire de demande de la Downtown Rideau Business Improvement Area (« Rideau BIA ») n'avait pas encore été signé, mais indiquait qu'il « transmettrait ce formulaire dès que possible » [TRADUCTION]. Dans ma décision sur la qualité pour agir, j'ai accordé à la Coalition – y compris à la Rideau BIA – une attribution conjointe de qualité pour agir.

25. Le 12 juillet 2022, l'avocat de la Coalition a écrit à la Commission et indiqué que la Rideau BIA « n'a pas rempli de formulaire de demande de qualité pour agir et ne fait donc pas officiellement partie de la Coalition d'Ottawa, et ne devrait pas être désignée comme faisant partie du groupe dans les futurs documents de la Commission » [TRADUCTION].

26. Je traite cette lettre comme une demande de révocation de l'octroi de qualité pour agir accordé à la Rideau BIA. La Commission a accordé la qualité pour agir à la Rideau BIA sur la base de la représentation qu'elle était membre de la Coalition

et qu'un formulaire signé serait déposé. À moins que je rende une ordonnance en vertu de la règle 19 des *Règles relatives à la participation et à l'aide financière* pour révoquer l'octroi de la qualité pour agir à la Rideau BIA, elle continue d'occuper le rôle de partie à l'enquête conjointement avec les autres membres de la Coalition.

27. À la lumière des informations fournies par l'avocat de la Coalition, j'accepte qu'il serait approprié de révoquer l'octroi de qualité pour agir de la Rideau BIA. L'octroi de qualité pour agir accordé aux autres membres de la Coalition demeure inchangé.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 14 juillet 2022



Annexe 9

Décision complémentaire sur l'aide financière

29 juillet 2022

1. Le 14 juillet 2022, j'ai accordé la qualité pour agir à l'Union of British Columbia Indian Chiefs (« UBCIC »). J'ai reporté à une date ultérieure la décision sur leur demande pour une recommandation concernant l'aide financière.
2. J'ai maintenant eu l'occasion d'examiner leur demande. J'ai évalué la demande de recommandation concernant l'aide financière de l'UBCIC en tenant compte des considérations détaillées dans ma *Décision sur l'aide financière* du 5 juillet 2022.
3. L'UBCIC soutient qu'elle est un organisme non gouvernemental à but non lucratif dont le financement de base est nécessaire pour ses fonctions premières et ses activités de base. Elle affirme qu'elle compte sur un financement par des tiers pour participer à des interventions devant les tribunaux et à des enquêtes publiques. Elle souligne qu'elle n'a pas d'autres fonds à utiliser pour prendre part à cette enquête.
4. D'après les renseignements que l'UBCIC a fournis dans sa demande, je suis satisfait qu'elle ne serait pas en mesure de participer à l'enquête sans financement. J'ai donc recommandé à la greffière du Conseil privé d'accorder une aide financière à l'UBCIC, aux termes de sa demande, conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les taux de rémunération et les indemnités ainsi que l'évaluation des comptes.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 29 juillet 2022



Annexe 10

Décision complémentaire sur la qualité pour agir et l'aide financière (n° 2)

16 août 2022

1. Dans ma décision sur la qualité pour agir datée du 27 juin 2022, j'ai accordé la qualité pour agir à plusieurs requérants, dont la Chambre de commerce de Calgary (« CCC »). Par la suite, j'ai recommandé à la greffière du Conseil privé d'accorder une aide financière à la CCC.
2. La Commission a été avisée par la CCC qu'en raison d'un changement dans la composition de son effectif, elle n'est plus en mesure d'aller de l'avant avec ses observations envisagées et souhaite se retirer en tant que partie à l'enquête.
3. Ayant examiné la demande de la CCC, je révoque la reconnaissance de la qualité pour agir que je lui avais accordée. Je retire également la recommandation que j'ai faite à la greffière du Conseil privé d'accorder à la CCC une aide financière.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 16 août 2022



Annexe 11

Décision complémentaire sur la qualité pour agir (n° 3)

9 septembre 2022

1. Cette décision porte sur deux demandes de qualité pour agir impliquant trois personnes : Chad Eros, Benjamin Dichter et Chris Garrah. J'explique ci-dessous pourquoi je rejeterais les demandes.

Contexte des demandes

2. La nature de chacune des demandes dont je suis saisi est quelque peu inhabituelle. Je vais d'abord donner quelques informations à leur sujet afin de mettre en contexte le reste de mes motifs.

3. Le 19 août 2022, la Commission a reçu une demande de qualité pour agir et de financement déposée par Benjamin J. Dichter. M. Dichter a déjà été administrateur de la *Freedom 2022 Human Rights and Freedom Not for Profit Corporation* (la « Convoy Corporation »). La Convoy Corporation, ainsi que certains de ses administrateurs et d'autres personnes (le « Convoy Group »), ont obtenu la qualité pour agir conjointement dans ma *Décision sur la qualité pour agir* datée du 27 juin 2022. M. Dichter n'était pas l'une des personnes énumérées dans cette demande.

4. Chad Eros, comme M. Dichter, a déjà été administrateur de la Convoy Corporation, mais il n'a pas été inclus dans la demande de qualité pour agir du Convoy Group. Le 29 août 2022, dans le cadre d'un échange de courriels entre M. Eros et une avocate de la Commission, M. Eros a transmis une copie d'une demande de qualité pour agir datée du 15 juin 2022. Les avocats de la Commission n'avaient jamais vu la demande de M. Eros. Une recherche approfondie dans les dossiers et le système de courriel de la Commission n'a pas permis de trouver une copie de cette demande.

5. Le 29 août également, la Commission a reçu une demande révisée de qualité pour agir de la part de l'avocat de M. Dichter. Cette demande révisée visait à obtenir la qualité pour agir de M. Dichter et de Chris Garrah. Comme M. Dichter et M. Eros, M. Garrah a déjà été administrateur de la Convoy Corporation. Cependant, contrairement à M. Eros et à M. Dichter, M. Garrah a été inclus dans la demande conjointe de

qualité pour agir déposée par le Convoy Group. Il a donc déjà qualité pour agir devant la Commission.

Chad Eros

6. M. Eros se décrit comme un CPA en règle à qui l'on a demandé de l'aide pour les questions financières et comptables liées à la collecte de fonds associée à la Convoy Corporation. Il affirme que c'est lui qui a constitué en personne morale la Convoy Corporation et qui était responsable de l'administration de la principale campagne de sociofinancement sur GiveSendGo. M. Eros souligne le rôle qu'il a joué dans un certain nombre de litiges liés aux manifestations d'Ottawa. Il affirme qu'il aiderait la Commission à connaître la vérité sur le financement du Convoi de la liberté.

7. M. Eros cherche à obtenir le droit de participer à part entière sur tous les aspects du mandat de la Commission. Il ne demande pas de financement.

8. Pour évaluer la demande de M. Eros, je dois d'abord décider quoi faire au sujet de la date à laquelle elle a été déposée. La date indiquée dans la demande de qualité pour agir de M. Eros est le 15 juin 2022, soit la date limite pour présenter une demande. Or, cette demande ne semble pas avoir été reçue avant le 29 août 2022. Bien que je conclue que la Commission ne semble pas avoir reçu la demande en juin, je ne suis pas en mesure d'évaluer si elle a été envoyée à temps ou pourquoi elle n'a pas été portée à l'attention de la Commission avant le 29 août.

9. En fin de compte, je crois que l'approche prudente consiste à évaluer la demande de M. Eros comme si elle avait été reçue à temps par la Commission. Cela évite la possibilité de porter préjudice à M. Eros dans l'éventualité où il aurait tenté de l'envoyer, et ne savait tout simplement pas que la demande n'était pas parvenue à la Commission ou qu'elle avait en fait été reçue par la Commission, mais que, pour une raison inexplicée, elle n'a pas été trouvée.

10. Je rejetterais la demande de M. Eros.
11. Pour en arriver à cette décision, je m'appuie sur les mêmes considérations générales que j'ai énoncées dans mes décisions antérieures sur la qualité pour agir.
12. La demande déposée par M. Eros révèle clairement qu'il a participé à la Convoy Corporation et qu'il possède des renseignements pertinents sur son financement et ses activités de financement. La Commission aurait intérêt à obtenir les renseignements dont il dispose.
13. Toutefois, la participation aux événements examinés dans le cadre de l'enquête et la connaissance de ces événements ne donnent pas lieu à un intérêt suffisant pour justifier la qualité pour agir. Une connaissance importante des questions relevant du mandat de la Commission peut faire d'une personne un témoin pertinent, mais elle ne justifie pas en soi l'octroi de la qualité pour agir.
14. Je ne suis pas convaincu non plus que M. Eros apporterait une contribution nécessaire à l'enquête en tant que partie ayant qualité pour agir. Une personne qui possède des renseignements clés peut apporter une contribution importante en témoignant à l'enquête. Pour être une partie, il en faut davantage. Par exemple, M. Eros a indiqué dans sa demande qu'il souhaitait avoir le droit de contre-interroger les témoins. Cependant, il n'y a rien dans sa demande qui explique pourquoi cela constituerait une contribution nécessaire à l'enquête.
15. Je ne dis rien de cela pour minimiser l'importance de M. Eros dans les événements sous-jacents en cause dans la présente enquête. Il existe de nombreuses façons importantes de contribuer à une enquête publique. Être une partie en est une. Être témoin en est une autre.

Benjamin Dichter

16. M. Dichter se décrit comme un camionneur, un producteur de balados, un ancien candidat politique à la Chambre des communes et l'une des premières personnes impliquées dans les événements qui ont mené à l'invocation de la Loi sur les mesures d'urgence. Il affirme qu'il possède des connaissances et une expérience de premier plan qui ne sont pas partagées par d'autres personnes, entités ou groupes qui se sont vu accorder la qualité pour agir jusqu'à maintenant dans le cadre de l'enquête.

17. M. Dichter affirme qu'il était à Ottawa avant le début des manifestations et qu'il interagissait — dans certains cas quotidiennement — avec les organisateurs du Convoi de la liberté. M. Dichter fait remarquer ce qui suit dans sa demande :

- a. Il a été décrit comme « porte-parole », « vice-président » et « personnage clé » du Convoi de la liberté par les principaux médias;
- b. Il a été l'un des sept premiers administrateurs de la Convoy Corporation;
- c. Il a personnellement participé à des campagnes de financement sur GoFundMe et GiveSendGo, ainsi qu'à des efforts de collecte de fonds au moyen de cryptomonnaies pour soutenir le Convoi de la liberté.
- d. Il a été nommé à titre de défendeur dans le recours collectif *Li v. Barber* et al. et a participé à la procédure d'injonction devant la Cour supérieure de justice de l'Ontario;
- e. Il a géré des comptes de médias sociaux liés au Convoi de la liberté, animé des conférences de presse et agi à titre de porte-parole dans plusieurs médias.

18. Dans sa demande de qualité pour agir présentée le 19 août, M. Dichter a indiqué qu'il n'était pas disposé à partager une attribution de qualité pour agir avec d'autres parties. Ses documents de demande décrivent ce qui pourrait être décrit comme une séparation de voies avec d'autres organisateurs de manifestations. Il décrit des événements comme le fait d'avoir été démis de ses fonctions d'administrateur de

la Convoy Corporation et la résiliation de son mandat juridique auprès du Justice Centre for Constitutional Freedoms par cet organisme, qui continue de représenter certains autres organisateurs de manifestations. Il exprime des préoccupations au sujet de ces mesures et de la conduite de certaines parties qui, selon lui, pourraient contrevenir à la confidentialité et au secret professionnel de l'avocat.

19. Toutefois, dans sa demande révisée du 29 août 2022, M. Dichter a indiqué qu'il était maintenant prêt à partager une attribution de la qualité pour agir avec M. Garrah.

20. M. Dichter reconnaît que sa demande de qualité pour agir et de financement est tardive. Il donne plusieurs raisons à ce retard :

- a. Il n'a pas compris la différence entre la possibilité d'être convoqué comme témoin à l'enquête et le fait d'être une partie ayant pleine qualité pour agir;
- b. Il n'a su « que quelques jours » avant de déposer sa demande que les demandes de qualité pour agir et de financement étaient ouvertes au public ou qu'une personne possédant son expérience pouvait présenter une demande de qualité pour agir;
- c. Il ne savait pas qu'il y avait une date limite pour présenter une demande de qualité pour agir et de financement, et il n'avait pas vu l'*Avis aux parties intéressées concernant la Commission sur l'état d'urgence*;
- d. Ce n'est que récemment qu'il a appris que son nom ne figurait pas sur la liste des membres du convoi auxquels la Commission avait accordé conjointement la qualité pour agir.

21. M. Dichter cherche à obtenir le droit de participer à part entière sur tous les aspects du mandat de la Commission. Son formulaire de demande indique également qu'il cherche à participer en tant que témoin.

22. M. Dichter demande aussi une aide financière. Il soutient qu'en tant que camionneur et producteur de balados, il n'est pas en mesure de participer

adéquatement à l'enquête sans être représenté par un avocat, et qu'il ne peut pas se permettre une telle représentation seul.

23. Je rejetterais la demande de M. Dichter, qu'il s'agisse de celle du 19 ou du 29 août.

24. Comme je l'ai indiqué au paragraphe 5 de ma *Décision complémentaire sur la qualité pour agir*, datée du 14 juillet 2022, il n'y a pas de critère unique à utiliser pour décider d'accepter ou non une demande tardive de qualité pour agir. Toutefois, il est pertinent de tenir compte, entre autres, de la durée du retard, des raisons du retard, de la question de savoir si le retard causera un préjudice, ainsi que de l'évaluation de l'intérêt du demandeur, de sa contribution potentielle et de la façon dont sa participation peut faire avancer le mandat de la Commission.

25. Le délai de présentation de cette demande est considérable. Le 1er juin 2022, la Commission a avisé les personnes intéressées du processus de demande de qualité pour agir. Les demandes devaient être présentées au plus tard le 15 juin 2022. La demande de M. Dichter accuse donc un peu plus de deux mois de retard. On peut comparer cela au retard des demandes présentées par le Service de police de Windsor et l'Union of British Columbia Indian Chiefs (un peu moins de trois semaines).

26. Les raisons du retard à présenter cette demande ne sont pas entièrement satisfaisantes, à certains égards. M. Dichter savait qu'une enquête publique avait été déclenchée, mais il ne semblait pas, jusqu'à tout récemment, avoir consulté le site Web de la Commission où l'information sur les demandes de qualité pour agir et les listes des personnes ayant obtenu la qualité pour agir étaient accessibles au public.

27. Plus important encore, je suis préoccupé par la question du préjudice. Comme je l'ai dit à maintes reprises, la Commission doit composer avec des contraintes de temps importantes. Le personnel de la Commission travaille à un rythme accéléré afin de se préparer au début des audiences publiques. Beaucoup de choses se sont passées en coulisse depuis que j'ai rendu ma *Décision complémentaire sur la qualité*

pour agir. Le risque de préjudice découlant de l'octroi tardif de la qualité pour agir a augmenté depuis.

28. Cela ne veut pas dire que l'ajout d'une nouvelle partie, même à cette étape tardive, poserait un obstacle insurmontable à la Commission. Il s'agit toutefois d'un facteur pertinent dont je tiens compte dans l'évaluation de la présente demande.

29. La considération la plus importante pour moi, cependant, c'est peut-être le fait que je ne suis pas convaincu que M. Dichter ait une contribution nécessaire à apporter au travail de la Commission au-delà de son rôle de témoin. En ce sens, M. Dichter se trouve dans une situation semblable à celle de M. Eros.

30. La demande de M. Dichter révèle clairement qu'il a joué un rôle dans les manifestations qui ont eu lieu à Ottawa et qu'il possède probablement des renseignements pertinents au mandat de la Commission. Il se peut fort bien qu'il soit un témoin important à l'enquête. En fait, le formulaire de demande de M. Dichter lui-même indique qu'il cherche à participer en tant que témoin.

31. Cependant, je ne comprends pas pourquoi M. Dichter a besoin de tous les droits de participation pour que la Commission puisse bénéficier de ses connaissances et de sa compréhension de premier plan des événements en question. Par exemple, M. Dichter n'a pas expliqué pourquoi il apporterait une contribution nécessaire au processus de la Commission en produisant des documents d'orientation ou en contre-interrogeant des témoins par l'intermédiaire d'un avocat.

32. Compte tenu de toutes ces considérations, je ne suis pas disposé à accorder la qualité pour agir à M. Dichter. Il s'ensuit que je n'ai pas à examiner sa demande de financement.

Chris Garrah

33. La participation de M. Garrah à la demande du 29 août 2022 de M. Dichter soulève des questions intéressantes, étant donné que M. Garrah a déjà qualité pour agir en tant que membre du Convoy Group.

34. Cette situation inhabituelle est rendue plus complexe en raison de certaines déclarations faites dans la demande du 29 août 2022. M. Garrah fait référence à des mesures récentes qui, selon lui, ont été prises pour le destituer de son poste d'administrateur de la Convoy Corporation, et fournit des renseignements qui, à tout le moins, laissent entendre une certaine rupture de communication entre lui et l'avocat représentant le groupe avec lequel il partage sa qualité pour agir.

35. La demande du 29 août ne comprenait pas de demande précise de révocation de la qualité pour agir de M. Garrah comme elle existe actuellement. Cette demande était implicite, mais seulement dans le contexte de l'octroi de la qualité pour agir conjointement avec M. Dichter. La demande ne contenait aucune observation sur ce qui devrait arriver à l'octroi de la qualité pour agir de M. Garrah au cas où je n'accorderais pas la qualité pour agir à M. Dichter.

36. Je ne pense pas qu'il découle de ma décision à l'égard de M. Dichter que M. Garrah doive perdre sa qualité pour agir actuelle. Je ne crois pas non plus qu'il s'ensuit que, ayant accordé à M. Garrah la qualité pour agir en tant que membre du groupe du convoi, je devrais maintenant lui octroyer la qualité pour agir à titre individuel. Sa demande initiale de qualité pour agir était inextricablement liée à celle de la Convoy Corporation — une entité juridique qui semble avoir été au centre des manifestations à Ottawa — et des autres membres du Convoy Group. Je rejette donc la demande qu'il a faite conjointement avec M. Dichter.

37. Je crois que la décision la plus appropriée est de laisser le statut actuel de M. Garrah inchangé. Il demeure un membre du Convoy Group. Si, pour une raison

ou une autre, cela ne convient plus, j'espère qu'une demande en ce sens me sera présentée.

Observation de conclusion

38. Je remarque que chacune des demandes de qualité pour agir que la Commission a reçues ont été présentées une fois que les avocats de la Commission ont approché les demandeurs pour savoir s'ils accepteraient d'être interrogés comme témoins possibles.

39. Ces trois personnes semblent avoir des renseignements pertinents à soumettre à la Commission dans le cadre de son mandat. Je ne veux pas qu'ils pensent qu'en les privant de leur qualité pour agir, leur témoignage n'a aucune importance.

40. Je les encourage tous à tenir compte de la demande des avocats de la Commission de leur parler, afin que la Commission puisse profiter de leurs connaissances et de leurs idées.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 9 septembre 2022



Annexe 12

Décision complémentaire sur l'aide financière (n° 3)

7 octobre 2022

1. Le 15 septembre 2022, la Commission a reçu une demande d'aide financière de la part de l'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms et de personnes liées à cet organisme (le « groupe organisateur du convoi »). Dans la présente décision, j'explique pourquoi j'ai décidé de recommander à la greffière du Conseil privé d'accorder une aide financière au groupe, bien que ce ne soit pas selon les mêmes modalités que celles demandées.

Contexte des demandes

2. Le 27 juin 2022, j'ai rendu ma *Décision sur la qualité pour agir*. Dans cette décision, j'ai accordé au groupe organisateur du convoi la pleine qualité pour agir. À ce moment-là, le groupe organisateur du convoi n'avait pas demandé d'aide financière. M. Keith Wilson, c.r. était désigné comme « avocat-conseil » du groupe et M^{me} Eva Chipiuk était l'avocate « adjointe » de M. Wilson.

3. Le 2 septembre 2022, la Commission a reçu une lettre de M. Wilson dans laquelle il indiquait que, vu leur participation à des événements qui pourraient faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'enquête, M^{me} Chipiuk et lui ne pouvaient plus agir comme avocats pour le groupe organisateur du convoi durant les audiences publiques. Il a toutefois mentionné que M^{me} Chipiuk et lui avaient l'intention de continuer à contribuer comme « conseillers », par exemple en continuant d'obtenir des documents pertinents, de les examiner et de les présenter à la Commission.

4. Le 15 septembre 2022, M. Wilson a écrit à la Commission pour confirmer que M^{me} Chipiuk et lui n'agiraient plus comme avocats du groupe organisateur du convoi aux audiences publiques, mais continueraient de leur fournir du soutien avant les audiences et en dehors de celles-ci. Il a également informé la Commission que le groupe organisateur du convoi avait retenu les services de nouveaux avocats afin de le représenter aux audiences publiques. M. Wilson a également mentionné que le groupe organisateur du convoi demandait désormais une aide financière. Il a expliqué qu'aucune aide financière n'avait été demandée pour M^{me} Chipiuk et lui, mais que les

nouveaux avocats avaient besoin d'une telle aide et que le groupe organisateur du convoi n'avait pas les ressources nécessaires pour payer les honoraires juridiques.

5. Dans sa demande d'aide financière, le groupe organisateur du convoi propose une équipe de quatre avocats : un avocat-conseil et un avocat adjoint travaillant de pair, ainsi que deux avocats travaillant ensemble pour s'occuper précisément des questions d'ordre financier, comme le gel des comptes bancaires. Le groupe organisateur du convoi a fait valoir qu'un groupe d'avocats distinct pour ce domaine était justifié en raison de la complexité de l'affaire et de l'expertise des avocats retenus pour le représenter.

6. Dans sa demande, le groupe a joint un décompte des taux de rémunération de son équipe d'avocats ainsi que des heures projetées. Le montant total du financement demandé était plus élevé que les montants recommandés pour les autres parties et approuvés par la greffière du Conseil privé.

Retard dans la présentation de la demande

7. À titre préliminaire, j'exercerais mon pouvoir discrétionnaire d'examiner la demande sur le fond. Pour ce faire, je m'appuie sur les mêmes considérations générales que celles que j'ai appliquées dans des décisions antérieures en lien avec des demandes présentées à un stade avancé des procédures.

8. En l'espèce, je porte une attention particulière au fait que le dépôt de la demande à ce stade est peu susceptible de causer un préjudice à la Commission ou à toute partie. Recommander une aide financière aussi tardivement, contrairement à reconnaître la qualité pour agir à un stade avancé des procédures, n'a aucune conséquence directe sur les travaux de la Commission.

Décision sur l'aide financière

9. Au vu des documents qui m'ont été présentés, j'estime que le groupe organisateur du convoi ne serait plus en mesure de participer aux audiences publiques sans aide financière. Par conséquent, je suis d'avis de recommander qu'une aide financière lui soit accordée.

10. Toutefois, je ne suis pas d'avis qu'il doit recevoir une aide financière telle que celle demandée dans sa demande. À mon sens, il faut réduire le montant de l'aide financière demandée, et ce, pour quatre raisons.

11. Premièrement, M. Wilson et Mme Chipiuk apportent toujours leur contribution. Comme je l'ai déjà dit, M. Wilson a indiqué que même si M^{me} Chipiuk et lui ne sont plus en mesure d'agir dans le cadre des audiences publiques, ils continuent tout de même de fournir une aide juridique au groupe en dehors des audiences. M. Wilson a également mentionné dans ses documents que ni M^{me} Chipiuk ni lui ne demande une aide financière pour exercer ces fonctions.

12. Dans les autres cas où j'ai recommandé qu'une aide financière soit accordée aux parties, je l'ai fait en fonction d'une évaluation du nombre de jours d'audience que l'enquête est censée durer ainsi que d'une estimation du temps requis par la partie pour se préparer à l'audience. Comme le groupe organisateur du convoi bénéficie toujours des conseils de M. Wilson et de M^{me} Chipiuk pour se préparer à l'audience, il n'a pas besoin d'une aide supplémentaire pour les heures que leurs avocats consacreront en vue de participer à l'enquête.

13. Deuxièmement, je ne suis pas d'avis qu'il conviendrait de financer quatre avocats pour l'audience, même si l'intention est de diviser le travail de chaque équipe d'avocats par domaine d'expertise et d'éviter le dédoublement du travail.

14. Comme je l'ai mentionné dans ma *Décision sur l'aide financière* du 5 juillet 2022, l'aide financière est accordée aux parties conformément aux « lignes directrices du Conseil du Trésor » et, selon le décret énonçant le mandat de la Commission, je

dois faire des recommandations qui sont compatibles avec ces lignes directrices. Les lignes directrices ne permettent pas d'accorder une aide financière pour payer les honoraires de plus de deux avocats, sauf dans des circonstances exceptionnelles. À mon sens, les motifs invoqués par le groupe organisateur du convoi pour justifier la participation de deux avocats supplémentaires ne constituent pas des circonstances exceptionnelles.

15. Le groupe organisateur du convoi soutient dans sa demande qu'il est [TRADUCTION] « le seul groupe ayant qualité pour agir à pouvoir présenter [des éléments de preuve en lien avec le gel des comptes bancaires] devant la Commission ». Je ne suis pas de cet avis. Il appartient aux avocats de la Commission de prendre l'initiative de me présenter la preuve pertinente. À mon sens, les avocats de la Commission sont bien outillés pour le faire. Je suis également d'avis que les avocats « principaux » proposés pour le groupe sont bien outillés pour représenter leurs clients à ce sujet.

16. Troisièmement, le groupe organisateur du convoi a sollicité un nombre d'heures équivalent pour son avocat-conseil et son avocat adjoint, demandant ainsi que les deux avocats soient financés pour assister et participer à chaque jour d'audience. Selon les lignes directrices du Conseil du Trésor, un seul avocat peut être financé pour comparaître chaque jour d'audience. L'aide financière accordée au groupe organisateur du convoi doit être calculée en fonction de cette directive.

17. Quatrièmement, le groupe organisateur du convoi a demandé une aide financière pour le temps consacré à examiner le « rapport provisoire » de la Commission. Comme la Commission ne propose pas de publier un rapport provisoire, il n'y a pas lieu d'accorder une telle aide.

Conclusion

18. J'estime que, étant donné que M. Wilson et M^{me} Chipiuk ne représentent plus le groupe organisateur du convoi à l'étape de l'enquête consacrée aux audiences publiques, le groupe n'est plus en mesure de participer sans aide financière. Par

conséquent, je suis d'avis de recommander à la greffière du Conseil privé d'accorder une aide financière conformément aux lignes directrices du Conseil du Trésor afin de payer les honoraires des nouveaux avocats, M. Brendan Miller et M^{me} Bath-Sheba van den Berg, pour le travail exécuté durant les jours d'audience de l'enquête, en plus des frais accessoires ordinaires accordés à toutes les parties ayant reçu une aide financière.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 7 octobre 2022



Annexe 13

Décision complémentaire sur la qualité pour agir (n° 4)

19 octobre 2022

1. Le 17 octobre 2022, j'ai reçu une demande conjointe de la Canadian Constitution Foundation (CCF) et du professeur Ryan Alford qui souhaitent modifier leur qualité pour agir. Cette décision explique pourquoi j'accéderai à leur demande.

2. La CCF et le professeur Alford ont d'abord demandé séparément à avoir qualité pour agir. Dans ma première *Décision sur la qualité pour agir*, datée du 27 juin 2022, j'ai décidé d'accorder une seule attribution de qualité pour agir à la CCF et au professeur Alford en ce qui concerne tous les aspects de mon mandat. Les motifs de ma décision sont exposés aux paragraphes 101 à 106 de cette décision.

3. La CCF et le professeur Alford ont demandé conjointement la permission pour le professeur Alford de se retirer de la partie factuelle de l'enquête, mais de conserver sa qualité pour agir avec la CCF pour la phase politique des travaux. Les raisons exposées dans la demande conjointe concernent principalement les obligations professionnelles du professeur Alford à la Faculté de droit Bora Laskin et son principal intérêt pour les questions de politique en jeu dans cette enquête.

4. En effet, tout ce que les parties demandent, c'est d'autoriser le professeur Alford à ne plus participer aux audiences sur les faits. La CCF ne cherche pas à obtenir plus de droits qu'elle n'en a déjà et le professeur Alford ne demande pas à participer séparément de la CCF à la phase politique de l'enquête. Je ne vois pas en quoi le fait d'accéder à cette demande pourrait nuire à la Commission, aux autres parties ou au public.

5. Par conséquent, j'accède à la demande.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau

Commissaire

Le 19 octobre 2022



Annexe 14

Décision complémentaire sur la qualité pour agir (n° 5)

9 novembre 2022

1. Le 31 octobre 2022, la Commission a reçu une demande d'Arthur L. Jefford en vue d'obtenir la qualité pour agir et de l'aide financière. Dans la présente décision, j'explique pourquoi j'ai décidé de la rejeter.

La demande

2. M. Jefford se présente lui-même comme « Sr Elder Hereditary Grand Chief Art » (Art senior, aîné et grand chef héréditaire) associé à la Nation Autochtone Métis « Anishinabec Saultrean ».

3. Dans sa demande, M. Jefford me demande de [TRADUCTION] « nommer un co-commissaire Anishinabek » pour présider l'enquête, entre autres. Il demande également la qualité pour agir.

La décision

4. Je rejette la demande.

5. Je n'ai pas compétence pour nommer un co-commissaire. En vertu de la *Loi sur les enquêtes*, la nomination de commissaires incombe à la gouverneure en conseil.

6. Pour ce qui est de la qualité pour agir, les observations fournies par M. Jefford ne démontrent ni qu'il a un intérêt direct et réel dans l'objet de l'enquête ni qu'il apporterait une contribution nécessaire.

7. Dans sa demande, M. Jefford n'explique pas non plus pourquoi il l'a déposée en retard. Comme l'instance est déjà bien avancée, il s'agit d'une autre raison pour laquelle je rejette la demande.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 9 novembre 2022



Annexe 15

Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques



Conseil de recherche

1. Le commissaire peut nommer des personnes au Conseil de recherche de la Commission (« le Conseil »).
2. Le Conseil a pour but d'aider le commissaire à remplir son mandat.
3. Le Conseil est dirigé par un président, qui est chargé de coordonner les travaux du Conseil.
4. Le Conseil peut :
 - a. faire des recommandations au commissaire concernant la commande de rapports d'experts, y compris recommander des sujets et des auteurs;
 - b. fournir au commissaire des renseignements généraux ou techniques sur des sujets pertinents à la phase relative aux politiques;
 - c. exécuter d'autres tâches à la demande du commissaire.

Documents commandés

5. Le commissaire peut, à sa discrétion, faire appel à des experts externes pour produire des documents de discussion, de recherche ou d'orientation (« documents commandés »).
6. Le commissaire peut retenir les services d'un membre du Conseil pour produire un document commandé. Si le commissaire choisit de le faire, le document commandé sera rédigé à titre personnel et non à titre de membre du Conseil.
7. Les points de vue exprimés dans un document commandé sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du commissaire.
8. Le commissaire peut, à sa discrétion, publier un document commandé sur le site Web de la Commission.

9. Chaque partie et tout membre du public peuvent fournir des commentaires écrits en réponse à un document commandé publié sur le site Web de la Commission.

10. Le commissaire peut fournir le formulaire et la date limite pour que les parties et les membres du public puissent formuler des commentaires sur les documents commandés.

Documents des parties

11. Les parties peuvent soumettre des documents de discussion, de recherche ou d'orientation (« documents des parties »).

12. Le document d'une partie doit être fourni au commissaire avec une copie du *curriculum vitae* de ses auteurs.

13. Le commissaire peut fixer une date limite aux parties pour la production des documents des parties à la Commission.

14. Le commissaire peut, à sa discrétion, publier un document d'une partie sur le site Web de la Commission ou le distribuer à d'autres parties.

Audiences de la phase relative aux politiques

15. Le commissaire peut tenir des audiences pendant la phase relative aux politiques. Ces audiences peuvent prendre diverses formes, notamment :

- a. Le témoignage d'experts des auteurs des documents commandés ou des documents des parties;
- b. Le témoignage d'un ou de plusieurs autres experts;
- c. Des tables rondes sur des questions relatives aux politiques.

16. Les témoignages d'experts pendant la phase relative aux politiques suivront les *règles de pratique et de procédure* de la Commission, sous réserve des modifications nécessaires selon les circonstances.

17. Avant qu'un expert témoigne, l'avocat de la Commission veille à ce que les parties aient une copie du rapport de l'expert ou, autrement, une déclaration de déposition anticipée ou une déclaration de preuve anticipée pour l'expert, ainsi que le curriculum vitæ de l'expert.

18. Le commissaire peut organiser des tables rondes sur des questions relatives aux politiques afin d'entendre les points de vue et les opinions d'experts, de décideurs politiques ou d'autres personnes intéressées par un sujet ou un ensemble de sujets pertinents au mandat de la Commission.

19. Le commissaire déterminera comment chaque table ronde sera menée et comment les parties pourront y participer.

20. Si une table ronde a lieu en l'absence du public, un rapport sur la table ronde sera publié sur le site Web de la Commission et remis aux parties.



Annexe 16

Avis aux parties et au public :
Règles de pratique et de procédure
de la phase relative aux politiques de
la Commission sur l'état d'urgence

25 août 2022

Introduction

Le paragraphe (a)(iii) du mandat de la Commission sur l'état d'urgence ordonne à la Commission 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 Commission a l'intention de mener une phase relative aux politiques (« phase politique ») dans le cadre de l'enquête afin d'aider le commissaire à s'acquitter de cet aspect de son mandat.

Aujourd'hui, la Commission a publié ses Règles de pratique et de procédure de la phase relative aux politiques (« *Règles de la phase politique* »), qui énoncent les règles que la Commission a l'intention de suivre dans le cadre de la phase politique de l'enquête. Le présent avis vise à fournir aux parties et au public des renseignements supplémentaires sur la phase politique de l'enquête.

Documents commandés

Conformément à la règle 5 des Règles de la phase politique, la Commission, en consultation avec le *Conseil de recherche*, a commandé une série de documents sur des sujets qui semblent pertinents pour le mandat de la Commission. Les documents commandés jusqu'à présent sont les suivants :

1. « Canadian Police Powers in the Context of Public Protest ». [Pouvoirs de la police canadienne dans le contexte d'une manifestation publique.]
Auteurs : Steven Penny et Colton Fehr.
2. « The Role of Intelligence in Public Order Emergencies ». [Le rôle du renseignement dans les urgences d'ordre public.] Auteur : Wesley Wark.
3. « The Developing Role of Private Security in Public Order Protest Policing in Canada ». [Le rôle de plus en plus important de la sécurité privée]

dans la surveillance policière lors de manifestations liées à l'ordre public au Canada]. Auteur : George Rigakos.

4. « Cryptocurrency: Challenges to Conventional Governance of Financial Transactions ». [Cryptomonnaie : défis de la gouvernance conventionnelle des transactions financières.] Auteur : Ryan Clements.

5. « Plateformes de financement participatif : politique et réglementation des mécanismes modernes de dons ». [Crowdfunding Platforms: Policy and Regulation in Modern Donation Mechanisms.] Auteur : Michelle Cumyn.

6. « The 'Necessity' Threshold for Emergency Declarations and Emergency Measures ». [Le seuil de « nécessité » pour les déclarations et mesures d'urgence.] Auteure : Nomi Claire Lazar.

7. « Le seuil des « motifs raisonnables de croire » pour les déclarations et mesures d'urgence ». [The 'Reasonable Grounds for Belief' Threshold for Emergency Declarations and Emergency Measures.] Auteur : Anne-Marie Boisvert.

8. « Les clivages changeants des Canadiens et le mouvement des convois ». [Shifting Canadian Cleavages and the Convoy Movement.] Symposium de petits documents. Les auteurs comprennent : Frédéric Boily, Frank Graves, Jared Wesley et Stephanie Carvin.

9. « Emergency Law in Interjurisdictional Context ». [Loi sur les mesures d'urgence dans un contexte intergouvernemental.] Auteur : Jocelyn Stacey.

10. « Survey Paper: Freedom of Expression in Canada ». [Rapport de recherche : la liberté d'expression au Canada.] Auteur : Richard Moon.



Volume 4 – Avis aux parties et au public : Règles de pratique et de procédure
de la phase relative aux politiques de la Commission sur l'état d'urgence

11. « Survey Paper: Freedom of Assembly and Freedom of Association in Canada ». [Rapport de recherche : liberté de réunion et liberté d'association au Canada.] Auteur : Jamie Cameron.
12. « Mis/disinformation and the use of Social Media ». [Mésinformation/désinformation et utilisation des médias sociaux.] Auteur : Emily Laidlaw.
13. « The Policing of Large-Scale Protests in Canada ». [Surveillance policière lors de vastes manifestations au Canada.] Auteur : Robert Diab.
14. « L'impact économique des manifestations sur l'économie canadienne ». [The Economic Impact of Protests in the Canadian Economy.] Auteur : François Delorme.

Ces documents sont produits à titre personnel par leurs auteurs respectifs. Ils ne reflètent pas nécessairement le point de vue du commissaire. Ils sont produits à des fins de discussion à l'appui du mandat stratégique de la Commission.

La Commission envisage de rendre l'ensemble complet des documents commandés accessible au public en les affichant sur le site Web de la Commission. Les documents affichés sur le site Web de la Commission seront également envoyés directement aux parties.

La Commission prévoit que les documents commandés seront initialement disponibles dans la langue dans laquelle ils sont écrits par leurs auteurs. La Commission fera également traduire les documents commandés afin qu'ils soient disponibles dans les deux langues officielles. La Commission suit cette approche en raison des courts délais qu'elle doit respecter, afin de s'assurer que les parties et les membres du public sont en mesure de lire les documents commandés le plus tôt possible.

Commentaires sur les documents commandés

La règle 9 des *Règles de la phase politique* permet aux parties et au public de fournir des commentaires écrits en réponse à tout document commandé affiché sur le site Web de la Commission.

Le délai pour transmettre des commentaires est de 30 jours à compter de la date à laquelle le document est affiché sur le site Web de la Commission ou envoyé aux parties. Les membres du public sont encouragés à consulter le site Web de la Commission, ainsi que ses médias sociaux, afin de s'assurer qu'ils sont au courant de la date de publication d'un document.

Les parties doivent transmettre leurs commentaires écrits à l'adresse électronique des « parties » de la Commission. Les membres du public doivent transmettre leurs commentaires écrits par l'entremise du système en ligne de la Commission pour la réception des commentaires du public.

Documents des parties

La règle 11 des *Règles de la phase politique* permet aux parties ayant qualité pour agir dans la phase politique de l'enquête de soumettre à l'examen de la Commission des documents de discussion, de recherche ou d'orientation.

La date limite pour la présentation des documents des parties à la Commission est le 26 septembre 2022.

Les documents des parties doivent être déposés à l'adresse électronique des « parties » de la Commission. On rappelle aux parties l'exigence de la règle 12 des *Règles de la phase politique* d'inclure une copie du *curriculum vitæ* de l'auteur ou des auteurs d'un document des parties.

Procédures relatives aux politiques

La Commission prévoit que la phase politique de l'enquête aura lieu immédiatement après les audiences sur les faits. De plus amples renseignements sur le format de ces procédures seront annoncés à une date ultérieure.

Le 25 août 2022



Annexe 17

Exemple de Sommeation de production de documents



SOMMATION DE PRODUCTION DE DOCUMENTS

Conformément à l'alinéa 4b) de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11

À :

Vous êtes tenu par la présente de produire les « documents » suivants, qui comprennent plus largement tous les renseignements et documents techniques, organisationnels, financiers, économiques et juridiques, les projections financières et budgets, les plans, les rapports, les avis, les maquettes, les photographies, les enregistrements, les documents de formation personnelle, les notes de service, les notes, les données, les analyses, les procès-verbaux, les documents d'information, les observations, la correspondance, les dossiers, les enregistrements sonores, les bandes vidéo, les films, les tableaux, les graphiques, les cartes, les sondages, les livres comptables, le contenu des médias sociaux, ou toute autre note ou communication écrite, ainsi que les données et les renseignements en format électronique, les données et les renseignements enregistrés ou stockés au moyen d'un dispositif quelconque, pour la période qui commence le _____, qui est en cours et se termine à la fin des audiences publiques de la Commission, qui sont en votre possession, sous votre responsabilité ou sous votre contrôle personnel, ou celui de votre bureau, y compris tous les prédécesseurs, les agents, les réceptionnaires, les fonctionnaires et les entrepreneurs, et les employés actuels et antérieurs :

- a. l'ensemble des documents qui touchent à _____;
- b. l'ensemble des politiques, procédures, lignes directrices et protocoles, adoptés ou utilisés par _____ en ce qui concerne _____;
- c. l'ensemble des documents liés à _____.

L'ensemble des documents et des renseignements doivent être livrés d'ici le _____ conformément au Protocole de gestion des documents pour la Commission sur l'état d'urgence publié en juillet 2022 à l'adresse suivante :

Commission sur l'état d'urgence

a/s du bureau de Sécurité du rez-de-chaussée
90, rue Sparks
Ottawa, ON K1A 0A3

La présente sommation s'applique au même titre qu'une sommation publiée par un tribunal civil compétent, y compris par une procédure d'outrage au tribunal.

SOMMATION délivrée à Toronto (Ontario), en ce _____ jour de _____ 2022.

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire



Annexe 18

Exemple de Sommation à témoigner



SOMMATION

Conformément à l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, ch. I-11

ASSIGNATION À COMPARAITRE DEVANT: le Commissaire, l'honorable Paul S. Rouleau, de la Commission sur l'état d'urgence

À:

ADRESSE:

(Pour témoignage sous serment ou sur affirmation solennelle, ou sous serment ou déclaration solennelle en tenant une plume d'aigle)

VOUS ÊTES ASSIGNÉ À COMPARAITRE pour témoigner sous serment ou affirmation solennelle, ou sous serment ou déclaration solennelle en tenant une plume d'aigle, _____, au _____.

SOMMATION DÉLIVRÉE à Ottawa (Ontario), en ____ jour de _____ 2022.

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire



Annexe 19

Protocole de gestion des documents

1. Contexte

La Commission sur l'état d'urgence (la « Commission ») a pour mandat d'examiner et d'évaluer le fondement de la décision du gouvernement fédéral de déclarer un état d'urgence, les circonstances qui ont conduit à cette déclaration, ainsi que le caractère approprié et l'efficacité des mesures choisies par le gouvernement fédéral pour répondre à la situation existante.

Pour s'acquitter de ce mandat, la Commission examinera les observations transmises par diverses parties, dont les gouvernements fédéral et provinciaux, des administrations municipales, des organisations du secteur privé et des particuliers. L'adoption d'une approche normalisée à l'égard du formatage des fichiers et des données descriptives (métadonnées) facilitera le travail de la Commission ainsi que la prise de décisions relatives au partage et à la communication des observations transmises par voie électronique.

Toute partie qui n'est pas en mesure de se conformer au présent protocole de gestion des documents (« PGD »), ou qui ne croit pas être en mesure de s'y conformer, doit communiquer dès que possible avec l'avocat de la Commission qui a demandé la production de documents afin de résoudre les problèmes qui se posent. Toute autre personne qui souhaite transmettre des documents à la Commission mais qui n'est pas en mesure de se conformer au PGD, ou qui ne croit pas être en mesure de s'y conformer, doit communiquer avec la Commission à l'adresse parties@poec-cedu.gc.ca.

2. Objet du PGD

- a. Le présent document décrit les spécifications techniques applicables aux soumissions transmises sous forme numérique à la Commission, et se veut un guide pour les personnes participant à la compilation et à la transmission des documents destinés à la Commission.

- b. Le PGD doit être lu parallèlement aux Règles de pratique et de procédure de la Commission.
- c. La Commission se réserve le droit de modifier ou de remplacer le PGD à tout moment.
- d. Le PGD s'applique spécifiquement à l'information préexistante (documents et contenu créés lors des événements examinés par la Commission). Ces documents seront téléversés dans un dépôt sécurisé (Ringtail) aux fins d'examen par la Commission.
- e. Des documents d'orientation supplémentaires ont été créés à l'intention des personnes qui préparent de nouvelles observations en vue du processus d'audiences de la Commission. Pour obtenir des orientations sur la préparation des documents liés aux audiences, consulter les Règles de pratique et de procédure de la Commission et le site Web de la Commission.
- f. Les protocoles établis dans le présent document portent sur les éléments suivants :
 - (i) Régime de production
 - (ii) Codes des parties
 - (iii) Numérotation des documents
 - (iv) Normes relatives aux fichiers numériques originaux
 - (v) Déduplication
 - (vi) Normes d'imagerie
 - (vii) Normes relatives au texte extrait et à la reconnaissance optique des caractères
 - (viii) Documents caviardés
 - (ix) Mise à jour ou ajout de données et de documents
 - (x) Fichiers de chargement et champs à produire
 - (xi) Transmission générale de données
- g. Si des renseignements additionnels sont obtenus concernant des données ou des documents non traditionnels que les plateformes courantes de preuve électronique ne permettent pas de traiter ou

- d'afficher correctement, ou s'il y a des données potentiellement pertinentes qui sont difficilement accessibles en raison de leur format, les parties discuteront de bonne foi des modifications nécessaires pour permettre la présentation des documents de manière rapide et rentable.
- h. Les parties qui produiront du contenu tiré de sites Web ou de médias sociaux, des messages texte ou des données SMS (WhatsApp, BBM Enterprise, etc.) doivent communiquer avec les avocats de la Commission dès que possible, et avant de produire leurs documents, afin de discuter du format de ces données.

3. Régime de production

- a. Si le même document existe à la fois en format électronique et en format papier, sans annotations, surlignage, ni notes autocollantes (Post-it), alors seule la version électronique sera produite.
- b. Documents papier – Sous réserve des exceptions décrites dans le présent document, tous les documents papier seront numérisés et codés de manière objective, et ne seront produits qu'en format électronique et conformément au présent protocole.
- c. Documents archivés – Dans le cas des courriels et pièces jointes qui ont été archivés et remplacés par des versions tronquées, la version complète doit être produite. Les parties discuteront avec la Commission de tous les documents potentiellement pertinents qui ne sont plus facilement accessibles en raison de leur format, comme les données des anciens systèmes et les bandes de sauvegarde.
- d. Tous les documents produits doivent respecter les normes énoncées à l'Annexe A.
- e. Si, conformément aux Règles de pratique et de procédure de la Commission, une partie est autorisée à caviarder d'un document l'information visée par une revendication de privilège, cette partie doit néanmoins s'assurer que le document en question fait partie de son

dossier de charge de production et que le fondement du caviardage y est précisé.

- f. À des fins de clarté, à moins qu'il n'en ait été convenu autrement avec les avocats de la Commission, seuls les documents à l'égard desquels est revendiqué le secret professionnel de l'avocat, le privilège relatif au litige ou le privilège du Cabinet en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* peuvent être retenus ou caviardés conformément aux Règles de pratique et de procédure de la Commission. Toute partie qui revendique un autre type de privilège à l'égard d'un document ou d'une partie d'un document doit produire le document dans son intégralité, en mettant en évidence les parties du document à l'égard desquelles le privilège est revendiqué (ou en attirant l'attention sur l'ensemble du document), et préciser la nature du privilège revendiqué, conformément à l'Annexe A. Les décisions relatives aux revendications de privilège seront prises conformément aux Règles de pratique et de procédure de la Commission.

4. Numérotation des documents

- a. Tous les documents seront identifiés conformément au régime de numérotation suivant, et le numéro attribué apparaîtra sur toutes les images générées. Le régime de numérotation comporte trois niveaux : AAA00000000.PPPP.
 - (i) AAA est le code « partie », qui précise la partie à la procédure;
 - (ii) 00000000 est le numéro de document unique, complété par des zéros, pour une valeur maximale de 99 999 999 (p. ex. 00000099);
 - (iii) PPPPP est la page de référence d'un document particulier. Seuls les documents numérisés pour être caviardés auront des numéros de page.

- b. La liste des préfixes attribués aux parties par la Commission se trouve à l'Annexe B.

5. Normes relatives aux documents numériques originaux

- a. Tous les documents doivent être produits dans leur format numérique original, c'est-à-dire que les fichiers devront être produits dans le format dans lequel ils ont été initialement créés et conservés. Par exemple, les documents MS Word doivent être produits sous forme de fichiers .doc ou .docx, les fichiers MS Excel doivent être produits sous forme de fichiers .xls ou .xlsx, et les fichiers Adobe doivent être produits sous forme de fichiers .pdf.
- b. Les parties discuteront avec la Commission du traitement proposé pour tout élément spécial ou inhabituel intégré à sa collection de documents électroniques, comme les bases de données.
- c. Les parties discuteront avec la Commission de la manière de produire des cartes, des dessins techniques et tout autre document que les logiciels de preuve électronique courants ne permettent généralement pas de lire.
- d. Les parties discuteront avec la Commission de la manière de produire des fichiers multimédias (fichiers audio/vidéo) si une partie estime qu'il existe des fichiers multimédias pertinents.
- e. Dans le cas des dossiers illisibles, les parties fourniront un feuillet indiquant le numéro d'identification unique du document au lieu de la version numérique originale. Les parties discuteront avec la Commission de la manière de produire une version numérique originale du dossier qui sera conservée en dehors de la base de données sur le litige.
- f. En dépit de ce qui précède, les pièces jointes ne seront pas séparées des courriels.

6. Documents papier

- a. Tous les documents papier qui n'existent pas en format électronique seront numérisés par la partie qui les communique, sauf si le document a un format supérieur à 11 po x 17 po.
- b. Pour les documents papier dont la taille est supérieure à 11 po x 17 po, seuls les renseignements d'identification qui y figurent seront numérisés (p. ex. le cartouche d'un dessin, la légende d'un plan), et il sera possible, sur demande, d'examiner le document complet en version papier.
- c. Tous les documents papier seront numérisés en noir et blanc, selon les spécifications définies dans le présent protocole. Les documents en couleur seront numérisés en noir et blanc, sauf si la couleur est pertinente et nécessaire à la compréhension.
- d. Si un courriel a été imprimé et que la version numérique originale n'est pas produite, le courriel et la pièce jointe doivent être numérisés et codés objectivement. En clair, si un courriel numérique original contient une pièce jointe numérisée, celle-ci n'a pas besoin d'être codée objectivement.
- e. Les dossiers papier qui sont numérisés seront codés objectivement avec les champs d'information suivants :

(i) Date

(ii) Titre

Documents autres que les courriels

(iii) Auteur

(iv) Destinataire

Courriels

(v) Auteur

(vi) Destinataire

(vii) Destinataire en copie conforme

(viii) Dépositaire (si disponible)

- (ix) Type de document (courriel, feuille de calcul, présentation, document)
- (x) Source (si disponible)
- f. Délimitation des documents papier
 - (i) Les annexes et les tableaux qui font partie d'un document ne seront pas codés en tant que documents distincts; ils seront plutôt considérés comme faisant partie du document, à moins qu'ils n'existent en tant que documents distincts.
 - (ii) Les pièces jointes et les annexes seront saisies et codées en tant que documents distincts, séparément du document parent, avec les champs de relation correspondants à coder (ParentID/ AttachID).
 - (iii) Les versos des pages comportant du texte ou des marques ne seront pas traités comme étant des documents distincts.
 - (iv) Les notes autocollantes ne seront pas traitées comme étant des documents distincts. Les notes qui ne cachent pas le texte seront numérisées sur la même page; dans le cas contraire, elles seront numérisées sur une page distincte faisant partie du même document.
- g. La production et le format des fichiers image des documents numérisés doivent être conformes aux dispositions de l'Annexe A.

7. Normes relatives au texte extrait et à la reconnaissance optique des caractères

- a. Les parties doivent produire du texte extrait et appliquer la reconnaissance optique des caractères (ROC) pour tous les documents comportant du texte extractible. Tous les documents numérisés seront fournis avec du texte ROC.

- b. Dans le cas des documents caviardés, les parties caviardées seront appliquées au document de façon électronique. Les parties devront cacher le texte des sections expurgées du document, et un texte consultable sera produit pour les sections non expurgées.

8. Documents caviardés

- a. Le fait qu'un document a été caviardé doit être noté dans le champ de métadonnées désigné.
- b. Un encadré noir doit entourer les sections expurgées en blanc pour que les marques de caviardage soient claires.
- c. Les parties doivent utiliser les outils de biffure numériques originaux pour les feuilles de calcul et devront discuter des méthodes permettant d'appliquer le caviardage numérique à d'autres fichiers originaux au besoin.

9. Déduplication

- a. Dans le cadre du présent protocole, on entend par « déduplication véritable » la déduplication fondée sur des codes hachés MD5 (identifiants uniques) pour les documents électroniques. Par exemple, la version PDF d'un document Word original n'aura pas la même valeur de hachage et n'est donc pas un véritable doublon.
- b. Les parties s'efforceront de cerner et de dédupliquer les documents **globalement, par famille, dans l'ensemble de leur collection**. La déduplication sera appliquée à tous les documents, quel que soit le dépositaire d'origine, mais un exemple de document de chaque famille sera conservé dans la base de données.
- c. La Commission reconnaît que la déduplication par famille entraînera la production de pièces jointes en double, mais estime que cela est préférable à la disparition de pièces jointes en double potentiellement importantes.

- d. Les parties conserveront la possibilité de revenir à leur collection d'origine pour effectuer un nouveau traitement si la déduplication au niveau des éléments est requise à une date ultérieure, et un champ « Tous les dépositaires » sera alors fourni si nécessaire.

10. Utilisation de l'analytique et du filetage des courriels

- a. On invite les parties à utiliser la gamme complète des outils analytiques dont elles disposent et à ne pas se fier uniquement à la recherche par mot-clé.
- b. Toute partie qui souhaite utiliser une forme d'apprentissage automatique supervisé pour produire les documents pertinents devra fournir l'information nécessaire au sujet du processus proposé, notamment les méthodes de validation privilégiées, à la Commission à des fins d'examen et d'approbation.
- c. Toute partie qui a la capacité technique nécessaire pour organiser les courriels en fils de discussion ou conversation ne doit produire que les fils les plus inclusifs. Bien que ce processus puisse avoir une incidence sur la recherche et le tri par expéditeur et destinataire, la Commission préfère les ensembles de données simplifiés.

11. Mise à jour ou ajout de données ou d'images supplémentaires

- a. Si des erreurs sont trouvées une fois que les calendriers de sauvegarde des documents et les fichiers de chargement et les images connexes sont présentés à la Commission, notamment dans les données ou les images, la partie responsable devra présenter rapidement les fichiers de chargement de remplacement nécessaires dans un format conforme au présent protocole.
- b. Toute mise à jour doit être accompagnée d'une lettre ou d'un courriel faisant le point sur les renseignements qui ont changé.

- c. Si d'autres documents sont produits une fois la production initiale de documents terminée, ils seront considérés comme étant des documents supplémentaires et seront présentés dès que possible conformément au format établi dans le présent protocole.

12. Transmission générale de données

- a. Les parties doivent prendre toutes les précautions raisonnables pour veiller à ce que leurs données ne contiennent aucun programme malveillant.
- b. Les documents produits doivent être enregistrés sur une clé USB ou sur un disque dur chiffré et livrés par un service de courrier avec suivi à l'adresse suivante. Une signature doit être exigée au moment de la réception :

Commission sur l'état d'urgence

a/s Services de sécurité au rez-de-chaussée

90, rue Sparks

Ottawa (Ontario) K1A 0A3

Annexe A – Exigences concernant la production de fichiers de chargement

1. Documents et fichiers de chargement requis

Les fichiers numériques d'origine doivent être fournis pour tous les documents, sauf les documents caviardés et les documents associés aux documents caviardés. Tous les documents caviardés doivent être fournis sur page simple, en format TIF de groupe IV (1 bit, noir et blanc), ou en format JPEG (images en couleurs). Un seul fichier texte pour chaque document encodé en UTF-8. Les fichiers de chargement de données doivent comprendre un chemin d'accès relatif aux fichiers en format .txt. Le texte ROC sera fourni pour tous les documents caviardés sans les portions caviardées.

Tous les fichiers numériques d'origine doivent être présentés dans un dossier distinct appelé « ORIGINE ». Tous les fichiers d'images doivent être présentés dans un dossier distinct appelé « IMAGE ». Tous les fichiers en format texte doivent être présentés dans un fichier distinct appelé « TEXTE ».

2. Données

Fichier DAT. Un seul fichier texte encodé en UTF-8 devra contenir toutes les métadonnées et tous les chemins d'accès relatifs dont il est question dans le **Tableau des champs de métadonnées** ci-dessous, avec des séparateurs standardisés :

Valeur	Caractère	Code ASCII
Colonne	¶	020
Guillemet	”	254
Nouvelle ligne	®	174
Valeurs multiples	;	059
Valeur imbriquée	\	092

3. Image

Fichier OPT. Le fichier de chargement Opticon est un fichier de chargement d'une page, dont chaque ligne représente une image. Vous trouverez un échantillon ci-dessous :

ABC00001, ABC01, \IMAGES\001\ ABC00001.TIF, Y,, 3

ABC00002, ABC 01, \IMAGES\001\ABC00002.TIF,,,

ABC00003, ABC 01, \IMAGES\001\ABC00003.TIF,,,

ABC00004, ABC 01, \IMAGES\001\ABC00004.TIF, Y,, 2

ABC00005, ABC 01, \IMAGES\001\ABC00005.TIF,,,

Les champs de gauche à droite sont :

- Champ un – (ABC00001) – le nom de la page
- Champ deux – (ABC01) – le nom de volume n'est pas nécessaire
- Champ trois – (\IMAGES\001\ABC00001.TIF) – Chemin d'accès à la page. Le chemin d'accès doit être un chemin d'accès relatif à partir de l'emplacement du fichier Opticon ou le chemin d'accès complet vers le fichier.
- Champ quatre – (Y) – Marqueur du document – un « Y » indique le commencement d'un document unique.
- Champ cinq – (vide) – peut servir à indiquer une boîte
- Champ six – (vide) – peut servir à indiquer un dossier
- Champ sept – (3) – sert souvent à indiquer le nombre de pages, mais n'est pas exigé

Documents papier numérisés – format d'image

Élément	Description
Contenu des fichiers	Fichiers TIFF pour le mode « noir et blanc » Seuls les documents devant être produits en couleurs le seront en résolution de 300 PPP. Ils seront sauvegardés en format JPEG.
Résolution d'image	Noir et blanc, 300 PPP, comprimé au groupe 4 CCITT.
Structure du répertoire d'images	Les images doivent être enregistrées dans des dossiers et sous-dossiers.

Les champs de métadonnées qui doivent être produits avec les fichiers de chargement pour les dossiers électroniques

Veillez noter que les champs de métadonnées pourraient ne pas être disponibles pour chaque dossier. Les parties doivent produire le contenu lorsque c'est possible. La Commission n'exige pas le codage manuel des dossiers électroniques, sauf si cela est nécessaire, notamment dans les cas où il y a un astérisque*.

Champ	Description
Numéro de contrôle	Numéro d'identification unique au document.
Groupe	L'ID ou le numéro de production du document principal, assigné au document principal et à toutes les pièces jointes.
ID du document principal	L'ID ou le numéro de production du document principal.
ID des documents en pièce jointe	L'ID ou le numéro de production de toutes les pièces jointes.
Gardien	Nom de la personne ayant le contrôle administratif d'un document ou d'un fichier électronique.

Champ	Description
Titre unifié	Le titre du fichier. Pour les courriels, il s'agit de l'objet. Pour les autres documents, il s'agit de tout titre disponible. Il s'agit d'un champ concaténé.
Date/heure principale	Date et heure du document en format mm/jj/aaaa hh:mm:ss.
Date/heure de tri	Date et heure du document principal en format mm/jj/aaaa hh:mm:ss.
Auteur	Auteur original du document ou expéditeur du courriel.
Objet	L'objet du courriel.
Expéditeur	Le nom (lorsque disponible) et l'adresse électronique de l'expéditeur du courriel.
Destinataire	Les noms (lorsque disponibles) et les adresses électroniques des destinataires du courriel.
Courriel C.C.	Les noms (lorsque disponibles) et les adresses électroniques des destinataires de la copie carbone du courriel.
Courriel B.C.C.	Les noms (lorsque disponibles) et les adresses électroniques des destinataires de la copie carbone invisible du courriel.
Date/heure d'envoi du courriel	La date et l'heure auxquelles le courriel a été envoyé en format mm/jj/aaaa hh:mm:ss
Date/heure de réception du courriel	La date et l'heure auxquelles le courriel a été reçu en format mm/jj/aaaa hh:mm:ss.
Date de création	Date de création du document électronique en format mm/jj/aaaa.
Date de la dernière modification	Date de la dernière modification du document électronique en format mm/jj/aaaa.
Date du dernier enregistrement	Date du dernier enregistrement du document électronique en format mm/jj/aaaa.
Date de la dernière consultation	Date de la dernière consultation du document électronique en format mm/jj/aaaa.

Champ	Description
Date/heure du début de la réunion	Date à laquelle la réunion a commencé en format mm/jj/aaaa hh:mm:ss.
Date/heure de la fin de la réunion	Date à laquelle la réunion s'est terminée en format mm/jj/aaaa hh:mm:ss.
Nom du fichier	Nom du fichier numérique original, y compris l'extension du fichier
Extension du fichier	Extension du fichier électronique
Type de fichier	Description du type de fichier dans le système d'exploitation Windows (p. ex. format de document portable Adobe, document Microsoft Word 97-2003, ou format Open XML de Microsoft Office.)
Chemin d'accès de la source	Chemin d'accès original d'où vient le document électronique d'origine.
ID du message	Le numéro du message créé par une application de courriel et tiré des métadonnées du courriel.
*Protégé par un mot de passe	Si le document est protégé par un mot de passe/chiffré (oui/non).
Empreinte numérique MD5	Valeur identificatrice d'un dossier électronique qui peut servir à la déduplication et l'authentification créée au moyen de l'algorithme d'empreinte numérique MD5.
Décalage du fuseau horaire	Identification en valeur numérique du fuseau horaire pertinent dans lequel le document a été tiré (p. ex. – 7,00).
Texte extrait	Le texte extrait obtenu lors du traitement de fichiers numériques originaux. Lorsqu'aucun texte extrait n'est disponible, le texte ROC peut être fourni, si possible. Un seul fichier texte par document encodé en UTF-8. Voir le chemin d'accès du texte pour connaître le chemin d'accès relatif qui doit être inclus dans le fichier DAT. Ne pas inclure l'ensemble du texte du fichier DAT.
Chemin d'accès numérique original	Chemin d'accès relatif du document numérique original.

Champ	Description
Chemin d'accès du texte	Chemin d'accès relatif du fichier texte (TXT).
*Type de privilège	Si un document est retenu dans son intégralité, indiquer dans un champ la raison pour laquelle c'est le cas (p. ex. le secret professionnel).
*Raison du caviardage	Si un document est caviardé, indiquer dans un champ la raison du caviardage (p. ex. le secret professionnel).
*La raison du surlignage	Si un document est surligné, indiquer dans un champ la raison pour laquelle c'est le cas (p. ex. sécurité nationale ou sécurité).
Langue (facultatif)	Étiqueter les documents, par exemple avec un « A » (anglais) ou un « F » (français), ou « AF » (pour les deux). C'est une étape facultative pour les parties qui sont en mesure de remplir ce champ automatiquement sans que cela ne retarde la production de documents.

Annexe B – Préfixes assignés aux parties ayant qualité pour agir

1. **ALB** le gouvernement de l'Alberta
2. **CAN** le gouvernement du Canada
3. **CCC** la Chambre de commerce de Calgary
4. **CCF** la Canadian Constitution Foundation et le professeur Ryan Alford (conjointement)
5. **CIV** l'Association canadienne des libertés civiles
6. **CHF** l'Association canadienne des chefs de police
7. **CLA** la Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense (conjointement)
8. **HRF** Tamara Lich, Chris Barber, Daniel Bulford, Tom Marazzo, Sean Tiessen, Chris Garrah, Miranda Gasinor, Joseph Janzen, Dale Enns, Ryan Mihilewicz et l'organisme à but non-lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (conjointement)
9. **BUR** le Bureau d'assurance du Canada
10. **MAN** le gouvernement du Manitoba
11. **NCF** la National Crowdfunding & Fintech Association
12. **NAT** la Fédération de la police nationale
13. **COA** Action Sandy Hill, Byward Market Business Improvement Area, Bank Street Business Improvement Area, Lowertown Community Association, Ottawa Coalition of Business Improvement Areas, Sparks Street Business Improvement Area, la Zone d'amélioration commerciale de Vanier, l'Association communautaire Vanier (conjointement)

14. **OPP** la Police provinciale de l'Ontario
15. **OPS** le Service de police d'Ottawa
16. **OTT** la Ville d'Ottawa
17. **SAS** le gouvernement de la Saskatchewan
18. **PSL** Peter Sloly
19. **TDF** The Democracy Fund, Citizens for Freedom, et le Justice Centre for Constitutional Freedoms (conjointement)
20. **WIN** La Ville de Windsor



Annexe 20

Discours d'ouverture

Introduction

Aujourd’hui marque l’ouverture des audiences publiques de la Commission sur l’état d’urgence. Je m’appelle Paul Rouleau, et je suis le commissaire nommé pour mener cette enquête.

Nous sommes réunis aujourd’hui sur le territoire traditionnel du peuple algonquin Anishinaabeg, aux Archives nationales du Canada, à quelques pas de l’endroit où ont eu lieu bon nombre des événements sur lesquels porte l’enquête. Je voudrais souhaiter la bienvenue à tous ceux qui sont ici avec nous en personne, ainsi qu’à ceux qui regardent les débats en ligne et dans les médias.

Plusieurs membres du personnel de la Commission se joignent à moi aujourd’hui, dont Hélène Laurendeau, directrice exécutive de la Commission, Shantona Chaudhury et Jeff Leon, les coprocurateurs en chef de la Commission. Eux-mêmes et leurs équipes travaillent d’arrache-pied depuis des mois pour préparer le début de ces audiences aujourd’hui. Je tiens à les remercier pour leur excellent travail.

Dans cette allocution d’ouverture, je vais aborder les éléments suivants :

- le rôle des enquêtes publiques;
- le mandat de la Commission;
- les défis auxquels fait face la Commission;
- la façon dont la Commission a mené ses travaux à ce jour;
- à quoi s’attendre de ces audiences;
- les participants à l’enquête;
- l’importance de l’ouverture et de la transparence;
- le volet politique de la Commission.

Le rôle des enquêtes publiques

Pour bon nombre de personnes, il s'agira de la première enquête publique à laquelle elles participeront, à laquelle elles assisteront ou qu'elles suivront. Par conséquent, je voudrais dire quelques mots au sujet des commissions d'enquête et de leur nature.

Une commission d'enquête est un organe indépendant nommé par le gouvernement et chargé d'enquêter sur des questions d'importance publique. Les commissions sont dirigées par un ou plusieurs commissaires, qui ont la responsabilité générale des travaux de la commission et l'obligation ultime de faire rapport sur l'objet de l'enquête. Les commissaires sont assistés par des avocats, du personnel de soutien administratif et technique, et sont souvent accompagnés d'experts, de chercheurs, d'enquêteurs et d'autres spécialistes.

Les commissions d'enquête sont souvent appelées « enquêtes publiques », du fait qu'elles cherchent à être transparentes et ouvertes. Les audiences sont normalement tenues en public et toute personne a le droit d'y assister.

Les commissions d'enquête remplissent deux fonctions importantes : elles tirent des conclusions de fait et formulent des recommandations pour l'avenir.

Le rôle d'établissement des faits des commissions d'enquête sert un objectif social important. Pour reprendre les mots de Peter Cory, alors juge de la Cour suprême du Canada : « L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la « vérité », en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. » ¹

Découvrir la vérité est un objectif important. Lorsque des événements difficiles surviennent et ont une incidence sur la vie des Canadiens, le public a le droit de savoir ce qui s'est passé. Mais les enquêtes sont aussi tournées vers l'avenir. Elles

¹ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 RCS 97, para 62.

cherchent non seulement à comprendre ce qui s'est produit dans le passé, mais aussi à tirer des leçons de ces expériences et à formuler des recommandations pour l'avenir. Les recommandations d'une commission peuvent être modestes ou de grande envergure. Elles peuvent s'adresser à divers publics, y compris les gouvernements, les organismes publics et le secteur privé.

Il est également important de comprendre ce que les commissions d'enquête ne font pas. Elles ne tirent pas de conclusions susceptibles d'être assimilées à une déclaration de responsabilité légale. Elles ne traduisent pas en justice des gens pour avoir commis des crimes. Bien que les enquêtes cherchent à découvrir la vérité, ce ne sont pas des procès. Les questions de responsabilité civile et pénale sont tranchées par les tribunaux et non par les commissions.

Mandat de la Commission

Comme d'autres commissions d'enquête, la Commission sur l'état d'urgence a reçu le mandat de rechercher la vérité sur un événement important. Cependant, contrairement aux autres commissions d'enquête, nous avons deux mandats : un qui nous est confié par le Parlement et un autre qui nous est donné par le Cabinet.

Le mandat confié à la Commission par le Parlement se trouve à même la *Loi sur les mesures d'urgence*. Lorsque le Parlement a adopté cette loi en 1988, il a choisi d'y inclure une règle importante : si le gouvernement déclare l'état d'urgence, il doit également créer une enquête publique pour enquêter « sur les circonstances qui ont donné lieu à la déclaration et les mesures prises pour faire face à la crise ».

Le mandat confié par le Parlement est donc celui de la responsabilité publique : le droit légitime du public de savoir pourquoi le gouvernement a déclaré l'état d'urgence, et si les mesures qu'il a prises étaient appropriées.

Lorsque le Cabinet a pris l'initiative de créer la Commission, comme il était tenu de le faire, il a défini un mandat supplémentaire. Notre décret ordonne à la Commission d'examiner :

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

Il y a toutefois une importante réserve du Cabinet à l'égard de ce mandat. La Commission est invitée à examiner ces questions « dans la mesure où cela concerne les circonstances de la déclaration d'état d'urgence et les mesures prises ». Autrement dit, bien que ces sujets soient importants et dignes d'attention, c'est le mandat qui nous a été confié par le Parlement qui motive les travaux de la Commission. Même si l'enquête traitera d'un large éventail de questions, elle centrera son action sur la décision du gouvernement fédéral : pourquoi a-t-il déclaré l'état d'urgence, comment a-t-il utilisé ses pouvoirs, et ces mesures étaient-elles appropriées?

La Commission a pour but de promouvoir la transparence, la responsabilisation et la confiance du public. J'espère que cette enquête et la transparence que nous nous efforçons d'assurer renforceront la confiance du public à l'égard de nos systèmes de responsabilité.

Les défis auxquels la Commission est confrontée

L'exécution de mon mandat n'est pas une tâche facile. La Commission a fait face à de nombreux défis pour atteindre ce point et devra relever d'autres défis au fur et à mesure que l'enquête se poursuivra.

Le plus grand défi est le temps. Cette commission d'enquête est unique, à notre connaissance, en ce sens que son délai est prévu par la loi. D'autres enquêtes ont été menées dans des délais fixés par le Cabinet. Ce genre de délai est établi en fonction d'une évaluation du temps nécessaire et peut être – et est souvent – prolongé selon les circonstances. Ce n'est pas une possibilité pour notre commission. Notre délai est fixé à même la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il est court et aucune prorogation n'est autorisée.

À quel point notre délai est-il serré? Permettez-moi de mettre les choses en contexte :

- L'enquête sur l'affaire Air India a été créée le 1er mai 2006. Il a fallu un peu plus de quatre ans avant la publication du rapport d'enquête, qui est paru le 17 juin 2010.
- La Commission d'enquête Cohen sur le déclin des populations de saumon rouge a été créée le 5 novembre 2009. Le rapport a été publié trois ans plus tard, soit le 31 octobre 2012.
- L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées a été créée en septembre 2016, et son rapport a été publié près de trois ans plus tard, le 3 juin 2019.

Notre commission, en revanche, a été créée en avril et doit déposer son rapport au Parlement le 20 février 2023. Elle n'a que 300 jours pour effectuer son travail.

Ces contraintes de temps extraordinaires ne sont pas le seul défi auquel la Commission est confrontée. L'accès aux documents pertinents a également été difficile. Le gouvernement fédéral a déployé des efforts considérables pour fournir à la Commission des documents provenant d'une douzaine de ministères et d'organismes. Pourtant,

le processus a été lent et complexe. Les documents ont continué d'être fournis à la Commission jusqu'en octobre. Bon nombre des documents remis à la Commission sont classifiés, sous réserve de la sécurité nationale ou d'autres revendications de privilège. Cette situation limite la façon dont la Commission peut traiter ces documents et la façon dont ceux-ci peuvent être utilisés et communiqués.

En plus de ceux du gouvernement fédéral, la Commission a reçu plus de 50 000 documents de gouvernements provinciaux, de services de police, de municipalités, d'organisations non gouvernementales, de groupes industriels et d'entités privées.

Tous les documents reçus ont dû être soigneusement évalués pour en déterminer la pertinence et le privilège, analysés par les avocats de la Commission et, le cas échéant, communiqués aux parties afin qu'elles effectuent leur propre examen.

Le processus pour en arriver là a été difficile. Il ne fait aucun doute que ces audiences publiques poseront de nouveaux défis pour toutes les parties. Le personnel de la Commission et les parties intéressées ont dû faire preuve de souplesse, d'innovation et de créativité pour s'acquitter de leur mission. Ces audiences devront être tenues de manière à permettre à la Commission de s'acquitter de son mandat dans les délais prescrits. Elles doivent également être justes et significatives. Guidé par les principes d'ouverture, de rapidité et de proportionnalité, j'ai l'intention de m'assurer qu'elles le seront.

Comment la Commission a accompli son travail

Je veux donner au public un peu plus de détails sur le travail que le personnel de la Commission a accompli au cours des quatre derniers mois pour mener son enquête et se préparer à ces audiences.

Peu de temps après ma nomination, j'ai entrepris la tâche de sélectionner des cadres supérieurs et de retenir les services d'avocats. J'ai ensuite, en consultation avec les avocats, dirigé les travaux de la Commission. Plusieurs dossiers d'enquête ont été

établis, et chacun était dirigé par un avocat principal de la Commission. D'autres avocats ont été embauchés au cours des semaines et des mois qui ont suivi pour faciliter ces enquêtes. Afin de m'assurer que les diverses enquêtes parallèles ne se faisaient pas en vase clos, des avocats subalternes se sont vu confier de multiples dossiers, et tous les avocats de la Commission se réunissaient chaque semaine pour se tenir au courant de l'état d'avancement de leur travail. Cette exigence de poursuivre l'enquête dans un certain nombre de structures parallèles explique pourquoi vous verrez différents avocats de la Commission présenter des preuves lors des prochaines audiences.

Dans le cadre de leur travail, les avocats ont recensé, demandé et obtenu des documents pertinents qui étaient en la possession des parties à l'enquête, ainsi que d'autres tiers. Dans le cas des documents en la possession du gouvernement fédéral, il a notamment fallu contester l'affirmation du gouvernement concernant la confidentialité des documents du Cabinet. Le gouvernement a ainsi accepté de divulguer une quantité importante de renseignements protégés par le secret du Cabinet. Dans les 371 commissions d'enquête fédérales tenues depuis la Confédération, ce n'est que la 4e fois que l'accès aux documents confidentiels du Cabinet est accordé.

À mesure que les documents ont été obtenus et analysés, les avocats principaux ont commencé à mener des entrevues avec des témoins clés. Ces entretiens ont pris diverses formes, allant de brefs appels téléphoniques à des réunions d'une journée avec des groupes de hauts fonctionnaires. Des manifestants et des ministres ont aussi été interrogés par la Commission.

Reconnaissant que le temps d'audience serait limité, le personnel de la Commission a également demandé et obtenu des rapports institutionnels de diverses entités, y compris de ministères et organismes fédéraux, de gouvernements provinciaux, d'administrations municipales, de services de police et d'entités privées. Ces rapports résument les renseignements dont ces entités disposent et décrivent leur participation aux événements entourant la déclaration d'état d'urgence. Ils seront, le cas échéant, déposés à l'audience dans le dossier de preuve.

Afin de s'assurer que les questions clés sont abordées au cours de ces audiences publiques, les avocats de la Commission ont analysé les renseignements dont ils disposaient et préparé des éléments de preuve qui seront présentés de différentes façons. Ils ont préparé des résumés des entrevues qu'ils ont menées et, pour assurer l'équité, ces résumés ont été examinés et approuvés comme étant exacts par les personnes interrogées. Les résumés des entrevues ont été communiqués aux parties afin de s'assurer qu'elles sont au courant des renseignements obtenus par la Commission. Dans certains cas, ces résumés peuvent être déposés comme preuve à part entière.

Les avocats de la Commission ont également préparé une série de rapports de synthèse, résumant de grandes quantités de preuves liées à une question particulière. Ils ont également travaillé à la préparation de listes de témoins qui présenteront des témoignages plus traditionnels lors de ces audiences.

Enfin, les avocats de la Commission ont examiné la grande quantité de documents reçus afin de déterminer lesquels étaient pertinents pour les questions dont la Commission est saisie, et qui ont ensuite été communiqués aux parties. Pour ce qui est des documents reçus du gouvernement fédéral, ce processus comprenait l'évaluation des affirmations du gouvernement concernant la sécurité nationale et le privilège de l'intérêt public, et un effort visant à rendre le plus de renseignements possibles accessibles au public.

Tout au long de ces travaux, le personnel de la Commission a entrepris d'innombrables tâches supplémentaires, allant de trouver des locaux pour les audiences de l'enquête à la rédaction des règles de procédure, en passant par la collaboration avec les traducteurs et les réviseurs pour s'assurer que le rapport final puisse être produit à temps.

Il est important de souligner que le travail d'enquête que je viens de décrire est celui du personnel de la Commission. Au cours de ces audiences, j'entendrai la majeure partie de ces éléments de preuves pour la première fois, tout comme les membres

du public. À cette fin, je n'ai pas fait de constatations ni tiré de conclusions sur les questions qui m'ont été confiées.

Bien que je ne sois pas juge dans le cadre de ces audiences, mes 20 années d'expérience en tant que juge ont influencé mon approche à l'égard de l'enquête. J'ai l'intention d'adopter une attitude judiciaire dans le cadre de mon travail. Je veux dire par là que l'indépendance, l'impartialité et l'équité sont les assises sur lesquelles je me reposerai en tant que commissaire, tout comme je l'ai fait en tant que juge. Aussi, mes conclusions seront fondées sur la preuve qui m'est présentée. Je garderai l'esprit ouvert tout au long du processus et je n'arriverai à une conclusion définitive qu'une fois que tous les éléments de preuve auront été présentés et que les observations finales auront été formulées.

À quoi s'attendre lors des audiences

Nous avons prévu environ 30 jours d'audiences sur les faits. À première vue, cela peut sembler beaucoup de temps. En réalité, notre temps est très limité, compte tenu de l'ampleur des questions à aborder.

La Commission devra entendre des dizaines de témoins et examiner des milliers de documents. Nos délais sont serrés et il y aura peu de marge d'erreur.

Pour que ces audiences soient couronnées de succès, je compte non seulement sur les avocats de la Commission, mais aussi sur les efforts de tous les avocats qui comparîtront devant moi et des parties qu'ils représentent. Il ne s'agit pas d'un procès. Il s'agit d'une enquête et je m'attends à ce que tout le monde travaille en collaboration afin de garantir l'obtention des faits et des renseignements nécessaires pour que le public comprenne ce qui s'est passé et pourquoi cela s'est produit. J'apprécie l'esprit de coopération dont les parties et leurs avocats ont fait preuve jusqu'à maintenant, et je m'attends à ce qu'il soit maintenu.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une procédure contradictoire, je reconnais que différents points de vue seront défendus énergiquement. Il faut s'y attendre, et cela contribuera à faire en sorte qu'une image claire des événements soit présentée et que les décisions prises ou non par les principaux acteurs soient analysées en profondeur. Il est toutefois important que les désaccords demeurent respectueux en tout temps.

Les parties et le public doivent aussi s'attendre à ce que je contrôle activement les délibérations. Les délais seront fixés et appliqués. Les parties devront se concentrer sur les questions centrales. Tous les témoins qui pourraient être appelés à témoigner ne seront pas nécessairement appelés. Les preuves pertinentes peuvent être présentées par écrit. Les objections et les querelles procédurales doivent être et seront maintenues au strict minimum.

Tout au long de ce processus, je compterai sur les avocats de la Commission pour prendre l'initiative de présenter les éléments de preuve. Pour les membres du public qui n'ont jamais assisté à une enquête publique auparavant, le rôle des avocats de la Commission peut sembler inhabituel. Ils ne représentent pas une partie. Ils sont, en fait, un prolongement du commissaire. Ils ne font pas valoir un point de vue particulier, mais présentent plutôt des éléments de preuve de manière impartiale et équilibrée. Leur seul objectif dans le cadre de ces procédures est de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour établir la vérité, peu importe la forme de cette preuve.

Autres participants

Les avocats de la Commission ne sont pas les seules personnes qui joueront un rôle dans ces audiences. Il y a également une vingtaine d'autres parties à qui j'ai accordé la permission de participer à ces audiences de diverses façons. Ces parties comprennent le gouvernement du Canada ainsi que des gouvernements provinciaux, des administrations municipales, des services de police, les représentants des manifestants, des organismes communautaires, des organisations non gouvernementales, des associations commerciales et des particuliers. Chacune

a son propre intérêt à l'égard des questions qui seront abordées dans le cadre de l'enquête et chacune apporte son point de vue important. Elles joueront elles aussi un rôle important dans ce processus.

Afin de permettre la participation des personnes et des groupes qui autrement ne seraient pas en mesure de prendre part à ces procédures, j'ai fait des recommandations à la greffière du Conseil privé pour qu'elle accorde du financement à certaines parties ayant qualité pour agir. J'ai exposé les raisons pour lesquelles j'ai formulé ces recommandations dans une série de décisions qui sont disponibles sur le site Web de la Commission. Bien que je n'aie pas le pouvoir d'accorder une aide financière, la greffière du Conseil privé a accepté mes recommandations.

Outre les parties, la Commission a également bénéficié de la participation du public. Dès ma nomination, il m'a semblé évident que j'avais besoin d'obtenir les commentaires des Canadiens de tous les horizons sur leurs points de vue et leurs expériences relativement à tous les aspects de mon mandat. C'est pour cette raison que la Commission a mis en place une méthode en ligne accessible aux membres du public afin qu'ils nous fassent part de leurs points de vue, observations et idées sur les circonstances qui ont motivé la déclaration de l'état d'urgence et les mesures prises par le gouvernement pour y répondre.

Nous avons reçu plusieurs soumissions de personnes exprimant un éventail de points de vue, d'opinions, de croyances et d'idées, et nous sommes impatients de continuer à en recevoir au fil des audiences. Le personnel de la Commission examinera attentivement toutes les soumissions et préparera un rapport sur les commentaires du public, qui vous sera transmis.

Je remercie les membres du public qui ont pris le temps et la peine de faire part de leurs idées à la Commission. L'enquête a bénéficié de vos contributions et je tiendrai compte des points de vue exprimés tandis que je poursuis mon travail.

Ouverture et transparence

En vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le rôle d'une enquête publique est de servir le public. Le maintien de la confiance du public envers nos institutions et la responsabilisation du gouvernement ne sont réalisables qu'au moyen d'un processus ouvert et transparent.

À cette fin, la Commission s'est efforcée de rendre ces procédures aussi accessibles que possible. Les audiences elles-mêmes sont ouvertes au public, qui peut venir les observer. Les médias ont été invités à diffuser nos procédures et n'importe qui dans le monde peut regarder ou écouter ces audiences sur le site Web de la Commission. Des transcriptions des procédures seront produites et pourront être téléchargées.

J'ai déjà dit qu'une grande partie des éléments de preuve présentés dans le cadre de ces procédures seront présentés par écrit. La Commission a également l'intention de publier tous les documents qui sont présentés en preuve sur le site Web de la Commission afin que les médias et le public puissent lire et comprendre tous les éléments de preuve dont je dispose. Nous prévoyons qu'à l'issue des procédures, des milliers de pages de documents seront publiées.

Enfin, comme il s'agit d'une enquête nationale, nous nous engageons à veiller à ce que nos procédures soient accessibles au public dans les deux langues officielles. Les témoins pourront témoigner en français ou en anglais et toutes les procédures seront traduites simultanément. Les documents préparés par la Commission ou en son nom seront traduits et publiés dans les deux langues officielles sur le site Web de la Commission. Dans la mesure du possible, les versions française et anglaise seront diffusées simultanément.

À l'occasion, il pourrait y avoir des limites à la capacité de la Commission d'être pleinement ouverte au public. Une grande partie des documents examinés par les avocats de la Commission au cours de leur enquête sont classifiés ou protégés par l'immunité d'intérêt public ou le privilège relatif à la sécurité nationale. Par conséquent,

il peut y avoir de courtes parties de l'audience où des éléments de preuve classifiés me seront présentés et qui, pour cette raison, ne pourront pas être ouvertes au public ou aux parties. Nous nous efforcerons de maintenir les audiences de ce genre au strict minimum.

Phase relative aux politiques

J'ai déjà parlé de la façon dont cette Commission se penchera non seulement sur le passé, mais aussi sur l'avenir. Dans son mandat, la Commission a la directive de recommander des modifications aux lois ou aux pratiques pertinentes à l'objet de la Commission.

Pour soutenir ce volet des travaux de la Commission, nous avons mis en place un programme ambitieux de recherche et de politique au cours des derniers mois. Afin d'aider la Commission, un Conseil de recherche composé d'universitaires de partout au Canada a été mis sur pied. Présidé par la professeure Geneviève Cartier, le Conseil de recherche a travaillé sans relâche pour commander des documents de recherche, informer le personnel de la Commission sur des questions techniques et façonner l'orientation générale de la Commission en matière de politiques.

Une grande partie des travaux du Conseil de recherche est déjà accessible au public pour consultation. Une série de 17 documents de recherche sur des sujets pertinents pour la Commission ont été publiés dans les deux langues officielles sur le site Web de la Commission.

Une fois la phase factuelle de l'enquête terminée, la Commission tiendra une série d'audiences sur les politiques afin d'approfondir les grandes questions liées au mandat de la Commission. Il y aura notamment un certain nombre de tables rondes sur les politiques auxquelles participeront des experts et des intervenants, qui présenteront leurs points de vue à la Commission afin que je sois mieux outillé pour formuler des recommandations sur l'avenir.

Conclusion

Avant de conclure ces observations, je tiens à remercier les Archives nationales d’avoir permis à la Commission de tenir ses audiences dans ce magnifique bâtiment. Je remercie également le personnel de la Commission et le personnel de Services publics et Approvisionnement Canada pour tout le travail effectué en vue de préparer les lieux pour ces audiences.

La Commission est sur le point d’entamer un processus pour trouver des réponses aux questions qui lui ont été assignées par le Parlement : Quelles circonstances ont amené le gouvernement fédéral à déclarer l’état d’urgence? Comment a-t-il exercé les pouvoirs qu’il a acquis? Ses actions étaient-elles appropriées? Ce sont des questions d’importance fondamentale. L’exercice par le gouvernement des pouvoirs exceptionnels qui lui sont conférés par la *Loi sur les mesures d’urgence* touche, directement ou indirectement, tous les Canadiens. Comment et pourquoi ces pouvoirs sont invoqués sont des questions de grand intérêt public.

Ce sont aussi des questions complexes. Pour y répondre, j’aurai besoin d’entendre beaucoup d’éléments de preuve dans un court laps de temps. Ce sera un défi, mais je suis persuadé qu’avec la collaboration de toutes les parties, les audiences offriront un processus impartial et exhaustif pour la présentation des preuves nécessaires afin que la Commission puisse donner au public les réponses auxquelles il a droit.



Annexe 21

Liste de témoins

Audiences factuelles

14 octobre

- Victoria De La Ronde
- Zexi Li
- Nathalie Carrier
- Kevin McHale
- Catherine McKenney
- Mathieu Fleury

17 octobre

- Steve Kanellakos
- Serge Arpin

18 octobre

- Jim Watson
- Kim Ayotte

19 octobre

- Diane Deans
- Pat Morris

20 octobre

- Patricia Ferguson
- Craig Abrams

21 octobre

- Craig Abrams (suite)
- Carson Pardy

24 octobre

- Steve Bell

25 octobre

- Russell Lucas
- Marcel Beaudin
- Robert Bernier

26 octobre

- Robert Bernier (suite)
- Robert Drummond

27 octobre

- Thomas Carrique

28 octobre

- Peter Sloly

31 octobre

- Peter Sloly (suite)

1^{er} novembre

- Christopher Barber
- Steeve Charland
- Brigitte Belton

2 novembre

- Keith Wilson
- Tom Marazzo
- Patrick King

3 novembre

- Benjamin Dichter
- James Bauder
- Tamara Lich

4 novembre

- Tamara Lich (suite)
- Chris Deering
- Maggie Hope Braun
- Jeremy MacKenzie
- Daniel Bulford

7 novembre

- Drew Dilkens
- Jason Crowley

8 novembre

- Dana Earley
- Paul Leschied
- Marco Van Huigenbos

9 novembre

- Jim Willett
- Mario Di Tommaso
- Ian Freeman

10 novembre

- Marlin Degrand
- Mario Di Tommaso (suite)

14 novembre

- Rob Stewart
- Dominic Rochon
- Cindy Termorhuizen
- Joe Comartin

15 novembre

- Brenda Lucki
- Michael Duheme
- Curtis Zablocki

16 novembre

- John Ossowski
- Michael Keenan
- Christian Dea

17 novembre

- Michael Sabia
- Rhys Mendes
- Isabelle Jacques
- Jody Thomas

18 novembre

- Jacquie Bogden
- Jeff Hutchinson
- Janice Charette
- Nathalie Drouin

21 novembre

- David Vigneault
- Michelle Tessier



Volume 4 – Liste de témoins

- Marie-Hélène Chayer
- Bill Blair

22 novembre

- Marco Mendicino
- Dominic LeBlanc

23 novembre

- David Lametti
- Anita Anand
- Omar Alghabra

24 novembre

- Chrystia Freeland
- Katie Telford
- Brian Clow
- John Brodhead
- Kenneth Weatherill

25 novembre

- Justin Trudeau

Audiences relatives aux politiques

28 novembre

- Robert Leckey
- Jamie Cameron
- Richard Moon
- Vanessa MacDonnell
- Jean-François Gaudreault-Desbiens
- Brian Bird



Volume 4 – Liste de témoins

- Carissima Mathen
- Patrick Leblond
- Michelle Cumyn
- Christian Leuprecht
- Michelle Gallant
- Jessica Davis
- Gerard Kennedy

29 novembre

- Wayne MacKay
- Emily Laidlaw
- David Morin
- Dax D’Orazio
- Jonathon Penny
- Vivek Venkatesh
- Vanessa MacDonnell
- Ambarish Chandra
- Kevin Quigley
- François Delorme
- Phil Boyle
- Florence Ouellet

30 novembre

- Kent Roach
- Richard Fadden
- Leah West
- Wesley Wark
- Ward Elcock
- Michael Williams
- Michael Kempa
- Robert Diab



Volume 4 – Liste de témoins

- Cal Corley
- Colton Fehr
- Bonnie Emerson

1^{er} décembre

- Dennis Baker
- Christian Leuprecht
- Ryan Teschner
- Malcolm Thorburn
- Kate Puddister
- Michael Kempa
- Jim Ramer
- Jocelyn Stacey
- Dwight Newman
- Jack Lindsay
- Judith Sayers
- Cal Corley

2 décembre

- Nomi Claire Lazar
- Victor V. Ramraj
- Hoi Kong
- Karin Loevy
- Kim Lane Scheppele
- Morris Rosenberg
- Ward Elcock



Annexe 22

Décision concernant une
demande d'audience à huis clos
en l'absence des parties

1. La présente décision porte sur la demande présentée par le gouvernement du Canada visant à obtenir l'autorisation de recevoir une partie des éléments de preuve qui seront présentés par les avocats de la Commission en l'absence du public, au motif que la divulgation de ces éléments de preuve porterait atteinte à la sécurité nationale.

Contexte

2. Un des rapports institutionnels soumis à la Commission par le gouvernement du Canada traite du rôle du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) dans les questions à l'étude par la Commission. Ce rapport institutionnel a été mis à la disposition des parties dans la base de données des parties le 6 octobre 2022. Peu de temps après que le gouvernement a soumis le rapport institutionnel du SCRS, il a soumis une version classifiée de ce rapport. La version classifiée du rapport amplifie la version publique en y ajoutant des informations qui, selon le gouvernement, porteraient atteinte à la sécurité nationale s'ils étaient divulgués au public.

3. Les avocats de la Commission ont ensuite avisé le gouvernement qu'en plus d'un interrogatoire public des témoins du SCRS et d'un témoin du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET) sur la version publique du rapport institutionnel, ils avaient l'intention d'interroger les témoins du SCRS sur la version classifiée du rapport institutionnel. En réponse à cet avis, le gouvernement m'a demandé par écrit, conformément aux Règles de la Commission, l'autorisation de faire témoigner les témoins du SCRS et du CIET à propos de la version classifiée du rapport institutionnel dans une séance à huis clos et *ex parte*, c'est-à-dire, en l'absence du public et des parties. La demande du gouvernement était appuyée par des observations sur l'atteinte qui serait portée à la sécurité nationale si les témoins étaient interrogés à propos de la version classifiée du rapport institutionnel du SCRS au cours d'une audience publique.

4. En résumé, le gouvernement a regroupé sous les catégories suivantes les préjudices que pourrait entraîner la divulgation de l'information et du renseignement :

- a. l'intérêt du SCRS envers des individus, des groupes ou des enjeux, notamment l'existence ou l'absence de dossiers ou d'enquêtes antérieurs ou actuels, l'intensité des enquêtes, ou le degré ou l'absence de réussite de ces enquêtes;
- b. les méthodes de fonctionnement et les techniques d'enquête utilisées par le SCRS;
- c. les relations que le SCRS entretient avec d'autres services étrangers de police, de sécurité ou de renseignement et les renseignements échangés à titre confidentiel avec de tels services;
- d. les employés, les procédures internes et les méthodes administratives, ainsi que les systèmes de télécommunications utilisés par le SCRS;
- e. les personnes qui ont fourni des renseignements au SCRS.

Décision

5. Après avoir examiné les observations du gouvernement, je suis convaincu que le gouvernement a établi, comme lui incombait le fardeau de la preuve, qu'il est nécessaire que ces éléments de preuve soient présentés en l'absence du public. Je m'attends à ce que l'audience dure environ trois heures. Les éléments de preuve seront présentés par les avocats de la Commission qui ont de l'expérience dans les questions de sécurité nationale.

6. Il convient de noter que cette décision ne porte que sur la façon dont les éléments de preuve seront initialement présentés. Lorsque j'aurai reçu les éléments de preuve, je déciderai s'ils doivent rester confidentiels. Je peux décider qu'une partie ou que la totalité des éléments de preuve peut être rendue publique, par exemple



Volume 4 – Décision concernant une demande d’audience à huis clos
en l’absence des parties

dans un résumé qui décrit les éléments de preuve sans divulguer de renseignements qui doivent rester confidentiels.

Commentaires des parties

7. Les parties sont invitées à formuler des commentaires sur cet aspect des travaux de la Commission. Si une partie a une question ou un sujet qu’elle souhaiterait aborder au cours de la séance à huis clos, elle doit en aviser les avocats de la Commission avant la clôture des activités le 3 novembre 2022.

Signé

L’honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 26 octobre 2022



Annexe 23

Décision relative à la demande
présentée au titre de la règle 56
(Benjamin Dichter)

23 novembre 2022

1. Le 31 octobre 2022, Benjamin Dichter a signifié une demande au titre de la règle 56 des Règles de pratique et de procédure de la Commission (les Règles) demandant que son avocat, Jim Karahalios, soit autorisé à diriger son témoignage en interrogatoire principal. Dans la présente décision, j'explique pourquoi je rejette cette demande.

Contexte de la demande et règle applicable

2. M. Dichter a reçu une sommation en vertu de la règle 48 des Règles de la Commission. Il est censé témoigner le 3 novembre 2022.

3. Le 31 octobre 2022, M. Dichter a signifié une demande au titre de la règle 56 des Règles de la Commission, que voici :

Le représentant juridique d'une partie peut demander au commissaire le droit de diriger le témoignage en interrogatoire principal d'un témoin particulier. Si le commissaire accorde ce droit au représentant, l'interrogatoire doit respecter les règles habituelles qui régissent l'interrogatoire de son propre témoin lors de procédures judiciaires, sauf indication contraire du commissaire. De plus, avant le témoignage en interrogatoire principal du témoin, le représentant juridique de ce dernier devra indiquer aux parties et aux avocats de la Commission, avec un préavis raisonnable, les sujets qui seront abordés dans la preuve attendue de ce témoin, et leur fournir une liste des documents associés à cette preuve.

4. L'avocat de M. Dichter a invoqué trois [TRADUCTION] « facteurs concrets liés aux principes directeurs de la Commission » à l'appui de sa demande de diriger le témoignage de M. Dichter :

a. Premièrement, la position de M. Dichter en tant que non-partie ayant déjà entretenu une relation de travail avec plus d'une partie est [TRADUCTION]

« exceptionnelle » et engendre [TRADUCTION] « un risque accru d'exposition juridique et de réputation ». En particulier, la demande souligne le fait que M. Dichter est un défendeur dans le recours collectif Li et al. v. Barber et al. ainsi que la présence de parties à cette procédure en tant que parties ayant qualité pour agir devant la Commission.

- b. Deuxièmement, étant donné la durée prévue du témoignage en interrogatoire principal de M. Dichter (deux heures), il demande que son propre avocat dirige son témoignage [TRADUCTION] « pour s'assurer que le témoignage de M. Dichter soit présenté intégralement dans cette période », ce qui serait accompli [TRADUCTION] « en fournissant un témoignage plus ciblé en interrogatoire principal ». M. Dichter déclare également que [TRADUCTION] « l'avocat de la Commission et le représentant juridique de M. Dichter n'auraient pas à procéder séparément à un contre-interrogatoire après son témoignage en interrogatoire principal. »
- c. Troisièmement, M. Dichter fait observer que son avocat collaborerait avec l'avocat de la Commission pour s'assurer que M. Karahalios dirige son témoignage en interrogatoire principal [TRADUCTION] « en conformité avec le mandat de la Commission. »

Analyse

5. Je rejetterais la demande.

6. Les avocats de la Commission sont impartiaux et dirigent des témoignages pertinents pour le mandat de la Commission. M. Dichter et son avocat peuvent se concerter avec les avocats de la Commission pour s'assurer de traiter les questions et les documents pertinents dans leur interrogatoire de M. Dichter.

7. M. Dichter et les autres témoins qui comparaitront sont exposés à des risques juridiques et de réputation semblables. En ce qui concerne son souci pour

sa réputation, je note que la conduite de nombreux témoins convoqués a fait l'objet d'un examen critique. Cependant, l'objectif de cette Commission n'est pas d'imputer une faute à une personne en particulier, mais plutôt de mener une enquête large et systémique sur la conduite d'un gouvernement afin de continuer à rendre des comptes au public et de formuler des recommandations.

8. En ce qui concerne l'exposition juridique, la position de M. Dichter n'a rien d'exceptionnel. Plusieurs témoins qui doivent témoigner sont visés par des poursuites civiles ou pénales. M. Dichter a été convoqué en vertu de la *Loi sur les enquêtes* et, à ce titre, il bénéficie des protections que lui accordent la *Charte des droits et libertés* et la *Loi sur la preuve au Canada*. Le fait qu'il soit défendeur dans un recours collectif ne suffit pas, en soi, à écarter la présomption selon laquelle les avocats de la Commission dirigent le témoignage des témoins appelés à comparaître devant elle.

9. Je ne suis pas d'accord qu'il serait plus efficace pour l'avocat de M. Dichter d'interroger son client. En fait, si cela se trouve, ce serait plutôt le contraire. Les avocats de la Commission ont aussi le droit de poser des questions suggestives à M. Dichter, alors que son avocat serait normalement limité à des questions non suggestives. Il peut être plus efficace de permettre aux avocats de la Commission de diriger le témoignage de M. Dichter que de demander à M. Karahalios de l'obtenir par des questions non suggestives.

10. De plus, en vertu de la règle 58c), l'avocat de M. Dichter aura la possibilité d'interroger M. Dichter après les contre-interrogatoires des parties. Tout élément de preuve qui, selon lui, n'a pas été suffisamment mis en évidence pourra être obtenu à ce moment-là.

11. Enfin, M. Dichter peut présenter une demande au titre de la règle 59 si, après l'interrogatoire principal dirigé par l'avocat de la Commission, il estime qu'il demeure des éléments pertinents sur lesquels il devrait être interrogé par son propre avocat.

12. Pour en arriver à ces conclusions, j'ai pris en compte la décision du commissaire Goudge relative à une demande similaire présentée dans le cadre de l'enquête sur la médecine légale pédiatrique en Ontario¹. Le Dr Charles Smith avait alors demandé l'autorisation que son interrogatoire principal soit dirigé par son propre avocat. Il était allégué que le Dr Smith était personnellement responsable de plusieurs erreurs judiciaires dans le cadre de son travail de médecin légiste pédiatrique, y compris d'un certain nombre de condamnations injustifiées pour homicide. Tout en soulignant le risque pour la réputation du Dr Smith, le commissaire Goudge a rejeté la demande. Ce faisant, le commissaire Goudge s'est appuyé sur le fait que l'enquête qu'il dirigeait était une enquête systémique destinée à formuler des recommandations au gouvernement et que, compte tenu du rôle des avocats de la Commission, leur interrogatoire du Dr Smith serait à la fois équitable et approfondi. Je crois que la décision du commissaire Goudge était bien motivée et qu'elle prend en compte bon nombre des mêmes considérations que celles sur lesquelles je me suis appuyé.

Décision

13. Je rejette donc la demande, sans préjudice du droit de l'avocat de M. Dichter de demander une autorisation en vertu de la règle 59 après l'interrogatoire de l'avocat de la Commission.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 2 novembre 2022

¹ Commissaire Stephen T. Goudge, *Décision du commissaire sur la demande du Dr Charles Smith que l'interrogatoire principal soit mené par son propre avocat*, 20 novembre 2007.



Annexe 24

Décision relative aux demandes
présentées au titre de la règle 56
et des règles 105 à 108
(Jeremy MacKenzie)

3 novembre 2022

1. Il est actuellement prévu que Jeremy MacKenzie témoigne devant moi le 4 novembre 2022. Il a déposé deux demandes relatives à son témoignage. La première vise à obtenir une ordonnance pour que son témoignage soit entendu *ex parte* et à huis clos ou, à titre subsidiaire, une ordonnance de non-publication et des ordonnances connexes. La deuxième demande vise à obtenir une ordonnance pour que son témoignage soit dirigé par son propre avocat plutôt que par celui de la Commission.

2. Dans la présente décision, j'explique pourquoi je rejetterais les deux demandes.

Contexte des demandes et règles applicables

3. M. MacKenzie a reçu une sommation en vertu de la règle 48 des *Règles de pratique et de procédure de la Commission* (les Règles). Il est censé témoigner le 4 novembre 2022, à 14 h.

4. Le 31 octobre 2022, M. MacKenzie a signifié une demande au titre des règles 105 à 108, que voici :

105. Dans des circonstances exceptionnelles, les intérêts privés et personnels d'un témoin peuvent exiger du commissaire, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de déroger au principe général voulant que tous les renseignements concernant ce témoin soient divulgués au public, que ce soit par témoignage ou par des documents accessibles.

106. Dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire, ce dernier peut, entre autres mesures :

- a. demander ou permettre le retranchement de renseignements personnels non pertinents auxquels le public aurait autrement accès;

- b. demander que certains renseignements soient assujettis à une ordonnance de non-publication, lesquels seraient autrement inclus dans des documents publics;
 - c. décider dans quelle mesure de tels renseignements devraient être mentionnés dans les témoignages;
 - d. demander qu'un témoin ne soit pas identifié dans les dossiers publics et la transcription de l'audience sauf avec des initiales ne permettant pas de l'identifier, et que les transcriptions publiques et les documents publics soient caviardés pour exclure tout renseignement d'identification;
 - e. permettre à un témoin de prêter serment ou d'affirmer qu'il dira la vérité en utilisant des initiales qui ne permettent pas de l'identifier;
 - f. utiliser des initiales qui ne permettent pas d'identifier une personne et exclure les renseignements d'identification dans son rapport;
 - g. tenir une audience à huis clos, en dernier recours, dans les circonstances où le fait d'éviter la divulgation est plus important que celui d'adhérer au principe général voulant que les audiences soient ouvertes au public.
107. Si le commissaire a utilisé son pouvoir discrétionnaire conformément à la règle 106d, aucune représentation photographique du témoin ni aucune autre représentation qui pourrait permettre de l'identifier ne doit être effectuée, en aucun temps, et aucun renseignement pouvant mener à l'identification du témoin ne doit être publié.

108. Tous les représentants des médias doivent s'être engagés à respecter les règles en ce qui concerne la protection des renseignements personnels, tel qu'il est indiqué dans le présent document. Toute infraction à ces règles par un représentant des médias sera traitée par le commissaire de la façon qu'il juge appropriée.

5. M. MacKenzie a demandé une ordonnance pour que son témoignage soit entendu *ex parte* et à huis clos. Cela signifie que son témoignage serait recueilli en l'absence des parties ou du public. À titre subsidiaire, M. MacKenzie demande que son témoignage ne soit pas publié et que la Commission ne divulgue pas de documents qui permettraient de l'identifier.

6. M. MacKenzie s'appuie sur les articles 7 et 11 de la *Charte des droits et libertés* (la Charte). Il fait actuellement l'objet d'accusations pénales. Il exprime plusieurs préoccupations quant à l'incidence potentielle sur ses poursuites pénales de la publicité entourant son témoignage devant la Commission. Il fait valoir que le témoignage attendu à l'enquête est sans rapport avec ses procès, mais qu'il comprend des affirmations préjudiciables, séditeuses et incendiaires qui le présenteront sous un jour défavorable. Il soutient que l'équité signifie que « le fait d'éviter la divulgation est plus important que celui d'adhérer au principe général voulant que les audiences soient ouvertes au public ».

7. M. MacKenzie établit une analogie entre sa situation et celle d'une personne accusée lors d'une enquête sur cautionnement, qui a le droit d'obtenir une interdiction de publication en vertu de l'article 517 du *Code criminel*. Dans l'arrêt *Toronto Star Newspapers Ltd.*¹, la Cour suprême décrit les intérêts importants que l'article 517 protège. M. MacKenzie fait valoir qu'il est dans une situation semblable et que les mêmes considérations que celles qui ont été examinées dans l'arrêt *Toronto Star* s'appliquent dans son cas.

¹ *Toronto Star Newspapers Ltd. c Canada*, [2010] 1 RCS 721.

8. Conformément aux Règles de la Commission, la demande de M. MacKenzie a été communiquée aux parties, qui ont eu l'occasion d'y réagir. La Commission a reçu des réponses de l'Ottawa Coalition of Businesses and Community Associations d'Ottawa (la coalition d'Ottawa), de la Criminal Lawyers' Association et du Conseil canadien des avocats de la défense (CLA/CCCDL), et du gouvernement du Canada. La coalition d'Ottawa s'est opposée à la demande, tandis que la CLA/CCCDL et le Canada se sont opposés à la demande d'audience *ex parte*.

9. Conformément à l'arrêt *Dagenais c. Société Radio-Canada*², la Commission a aussi donné avis de cette demande aux médias. La Commission a reçu des observations d'un consortium de médias qui s'est opposé à la demande.

10. Le 2 novembre 2022, M. MacKenzie a signifié une deuxième demande visant à obtenir une ordonnance au titre de la règle 56 des Règles, que voici :

56. Le représentant juridique d'une partie peut demander au commissaire le droit de diriger le témoignage en interrogatoire principal d'un témoin particulier. Si le commissaire accorde ce droit au représentant, l'interrogatoire doit respecter les règles habituelles qui régissent l'interrogatoire de son propre témoin lors de procédures judiciaires, sauf indication contraire du commissaire. De plus, avant le témoignage en interrogatoire principal du témoin, le représentant juridique de ce dernier devra indiquer aux parties et aux avocats de la Commission, avec un préavis raisonnable, les sujets qui seront abordés dans la preuve attendue de ce témoin, et leur fournir une liste des documents associés à cette preuve.

11. Dans sa demande, l'avocat de M. MacKenzie a évoqué la [TRADUCTION] « relation de confiance positive » entre son client et lui qui, selon lui, [TRADUCTION] « favoriserait un témoignage complet, franc et équitable » de M. MacKenzie.

² *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 RCS 835 [*Dagenais*].

12. Aucune partie n'a déposé de réponse à cette demande.

Analyse

13. Pour les motifs suivants, je suis d'avis de rejeter les deux demandes.

Demande au titre des règles 105 à 108

14. Dans l'arrêt *Sherman Estate c. Donovan*, la Cour suprême du Canada décrit le principe de la publicité des débats comme suit :

[1] La Cour a toujours fermement reconnu que le principe de la publicité des débats judiciaires est protégé par le droit constitutionnel à la liberté d'expression, et qu'il représente à ce titre un élément fondamental d'une démocratie libérale. En règle générale, le public peut assister aux audiences et consulter les dossiers judiciaires, et les médias – les yeux et les oreilles du public – sont libres de poser des questions et de formuler des commentaires sur les activités des tribunaux, ce qui contribue à rendre le système judiciaire équitable et responsable.

[2] Par conséquent, il existe une forte présomption en faveur de la publicité des débats judiciaire³.

15. Dans l'arrêt *Dagenais*⁴, la Cour suprême du Canada a établi qu'une ordonnance de non-publication ne doit être rendue que si :

- a. elle est nécessaire pour écarter le risque réel et important que le procès soit inéquitable, vu l'absence d'autres mesures raisonnables pouvant écarter ce risque; et

³ *Sherman Estate v. Donovan*, 2021 CSC 25, para. 1-2 [*Sherman Estate*].

⁴ *Dagenais c. Société Radio-Canada.*, [1994] 3 RCS 835 [*Dagenais*].

- b. ses effets bénéfiques sont plus importants que ses effets préjudiciables sur la libre expression de ceux qui sont touchés par l’ordonnance⁵.

16. Dans l’arrêt *Sherman Estate*, la Cour suprême reformule cet énoncé en un critère comportant trois éléments :

1. la publicité des débats judiciaires pose un risque sérieux pour un intérêt public important;
2. l’ordonnance sollicitée est nécessaire pour écarter ce risque sérieux pour l’intérêt mis en évidence, car d’autres mesures raisonnables ne permettront pas d’écarter ce risque; et
3. du point de vue de la proportionnalité, les avantages de l’ordonnance l’emportent sur ses effets négatifs⁶.

17. Une interdiction de publication – ou une autre limite à la publication des débats – ne peut être imposée que lorsque les trois conditions préalables sont remplies.

18. À titre préliminaire, j’estime que le cadre créé par les arrêts *Dagenais et Sherman Estate* s’applique à la procédure dont je suis saisi. Bien que la Commission ne soit pas un tribunal, les préoccupations relatives à la publicité et à la transparence discutées dans ces affaires s’appliquent également à une enquête⁷. Dans la mesure où une enquête diffère d’un procès, il est possible d’examiner ces différences dans le cadre créé par les arrêts *Dagenais et Sherman Estate*.

19. Je prends le temps de souligner qu’une audience à huis clos a un effet plus délétère sur le principe de la publicité des débats qu’une interdiction de publication. Une audience à huis clos constitue la plus grande atteinte possible au principe de la

⁵ *Dagenais*, p. 878.

⁶ *Sherman Estate*, para. 38.

⁷ Voir *Toronto Star c. AG Ontario*, 2018 ONSC 2586.

publicité des débats. Par conséquent, si M. MacKenzie n'a pas droit à une interdiction de publication, il n'a pas droit non plus à une audience à huis clos.

20. Comme M. MacKenzie n'a pas établi le bien-fondé d'une interdiction de publication, je n'ai pas besoin d'examiner séparément sa demande d'audience à huis clos.

21. La demande d'interdiction de publication de M. MacKenzie est fondée sur l'équité du procès. L'équité du procès est un intérêt public important qui peut remplir la première exigence du cadre créé par les arrêts *Dagenais et Sherman Estate*. Cependant, j'ai plusieurs raisons de conclure qu'il n'a pas satisfait aux éléments du cadre.

22. Premièrement, je note que le dossier de preuve que M. MacKenzie m'a présenté est mince. Il incombe à la partie qui cherche à restreindre l'application du principe de la publicité des débats de produire des éléments de preuve concrets établissant un risque réel de préjudice à son droit à un procès équitable ou à un autre intérêt⁸. Je reconnais que, dans certaines situations, un décideur peut s'appuyer sur la raison et la logique pour déterminer si l'ensemble de la preuve révèle un risque sérieux de préjudice⁹. Je suis aussi sensible aux délais serrés dans lesquels la Commission fonctionne et à leurs conséquences sur la capacité des avocats de produire des preuves. Cependant, je crois que je dois tenir compte du fait que les preuves présentées dans le cadre de cette demande sont minces.

23. Deuxièmement, M. MacKenzie reconnaît qu'il a déjà fait l'objet de nombreuses allégations et condamnations publiques. Par conséquent, tout préjudice allégué découlant de son témoignage devant la Commission est atténué.

⁸ Voir, par exemple, *H. (M.E.) v. Williams*, 2012 ONCA 35; *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Ontario*, 2005 CSC 41.

⁹ *AB c. Bragg Communications Inc.*, [2012] 2 RCS 567.

24. Troisièmement, il existe des mesures de rechange raisonnablement disponibles et efficaces pour protéger les intérêts de M. MacKenzie sans recourir à une interdiction de publication. Il s'agit notamment de directives restrictives données aux jurés, ainsi que de la récusation motivée si la preuve justifie une telle récusation fondée sur la publicité avant le procès.

25. Quatrièmement, la preuve n'appuie pas la probabilité que toute publicité avant les procès découlant de son témoignage à l'enquête ait une incidence sur les procès de M. MacKenzie. Les dates de ces procès n'ont pas encore été fixées et il y a lieu de croire qu'elles ne le seront pas avant un certain temps. Le temps écoulé entre le témoignage de M. MacKenzie devant moi et ses procès est un facteur pertinent.

26. Cinquièmement, une enquête publique est conçue pour explorer pleinement les enjeux pertinents dans un cadre public, dans la mesure du possible. Dans le cas de la présente Commission, la transparence et la publicité des débats revêtent une importance particulière. L'une de mes fonctions consiste à promouvoir et à maintenir la confiance du public, et un processus ouvert est le meilleur moyen d'y parvenir. J'estime que le risque hypothétique limité de préjudice porté aux intérêts de M. Mackenzie ne l'emporte pas sur le préjudice grave et certain qu'entraînerait une restriction de l'accès du public à cette procédure.

27. Enfin, pendant le témoignage de M. MacKenzie, je conserve la latitude de limiter la portée des questions qui lui seront posées. Cette latitude est renforcée par le décret qui m'ordonne « d'exercer [m]es fonctions en veillant à ce que l'Enquête publique ne compromette aucune autre enquête ou poursuite en matière criminelle en cours¹⁰ ». En cas de situations imprévues présentant un risque pour le droit de M. MacKenzie à un procès équitable, je dispose des outils procéduraux nécessaires pour y remédier.

¹⁰ Décret PC 2022-0392, section a)(vi)(B).

28. Je ne pense pas que l’analogie de M. MacKenzie avec les enquêtes sur cautionnement soit appropriée. Il existe de nombreuses différences entre les enquêtes sur cautionnement et la présente Commission, et l’analyse ci-dessus a dûment pris en compte les préoccupations soulevées par M. MacKenzie.

29. Pour ces motifs, je conclus à l’absence de risques sérieux pour l’équité des procès, que la mesure corrective consistant à interdire la publication (ou à rendre anonymes les initiales de M. MacKenzie) n’est pas nécessaire et que les avantages d’une interdiction de publication ne l’emporteraient pas sur ses effets négatifs.

Demande au titre de la règle 56

30. Je suis également d’avis de rejeter la demande de M. MacKenzie pour que son avocat dirige son témoignage en interrogatoire principal. Pour parvenir à cette conclusion, je m’appuie sur les mêmes considérations que celles sur lesquelles je me suis appuyé pour trancher une demande similaire présentée par Benjamin Dichter¹¹.

31. En l’espèce, j’ai également tenu compte des facteurs suivants :

- a. Le fait que M. MacKenzie est en détention et qu’il témoignera par vidéo depuis un établissement correctionnel ne suffit pas, en soi, à écarter la présomption selon laquelle les avocats de la Commission dirigent le témoignage des témoins.
- b. L’avocat de M. MacKenzie dit qu’il entretient avec M. MacKenzie une [TRADUCTION] « relation de confiance ». Cela ne suffit pas non plus à renverser la présomption selon laquelle les avocats de la Commission dirigent le témoignage. M. MacKenzie et son avocat peuvent s’entretenir avec les avocats de la Commission ou les rencontrer avant

¹¹ Commissaire Paul S. Rouleau, *Décision relative à la demande présentée au titre de la règle 56 (Benjamin Dichter)*, 2 novembre 2022. Voir aussi, Commissaire Stephen T. Goudge, *Décision du commissaire sur la demande du Dr Charles Smith que l’interrogatoire principal soit mené par son propre avocat*, 20 novembre 2007.

le témoignage de M. MacKenzie pour discuter des sujets sur lesquels les avocats de la Commission comptent interroger M. Mackenzie et s'assurer qu'ils peuvent aborder tous les points et documents pertinents dans son interrogatoire.

32. Je rappelle à M. MacKenzie qu'en vertu de la règle 58c), son avocat aura l'occasion de l'interroger après les contre-interrogatoires des parties.

33. M. MacKenzie peut aussi présenter une demande au titre de la règle 59 si, après l'interrogatoire de l'avocat de la Commission, il croit toujours qu'il existe des points pertinents sur lesquels il devrait être interrogé par son propre avocat.

Décision

34. Je rejette donc ces demandes, sans préjudice du droit de l'avocat de M. MacKenzie de demander une autorisation en vertu de la règle 59 après l'interrogatoire de l'avocat de la Commission.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 3 novembre 2022



Annexe 25

Décision relative à la demande
visant à contraindre le
gouvernement du Canada
à produire les versions non
caviardées de documents

22 novembre 2022

1. L'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (la société Freedom) a demandé à la Commission d'obtenir l'accès à des versions non caviardées de neuf documents que le gouvernement du Canada (le Canada) a remis à la Commission. Le Canada a caviardé des renseignements contenus dans ces documents aux motifs suivants : a) l'application du secret professionnel de l'avocat; b) le fait que les renseignements constituent des renseignements confidentiels du Cabinet, y compris en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* (la LCP); c) le fait que les renseignements caviardés sont « non pertinents »; d) l'application du privilège parlementaire.

2. La présente décision explique pourquoi je suis d'avis de rejeter la demande présentée par la société Freedom, sauf en ce qui concerne les renseignements caviardés au motif que le privilège parlementaire s'applique.

Contexte de la demande et règles et lois applicables

3. Le 15 novembre 2022, la société Freedom a signifié son avis de requête (l'avis). L'avis de la société Freedom était accompagné de copies des documents contestés, ainsi que de copies des profils LinkedIn des personnes dont les dossiers font l'objet de la demande présentée par la société Freedom. Comme les documents contestés ne sont pas encore déposés à titre de pièces, je m'abstiendrai de discuter de leur contenu en détail.

4. Les Règles de pratique et de procédure révisées de la Commission (les Règles) prévoient ce qui suit :

82. Lorsque le gouvernement affirme que des renseignements ou des documents (ou des parties de ceux-ci) constituent un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada, les renseignements ou les documents (ou des parties de ceux-ci) ne sont pas produits, ou sont produits avec des expurgations. Si la Commission ou les avocats de la Commission contestent une expurgation ou une

demande de confidentialité des délibérations du Cabinet, les avocats de la Commission informent le gouvernement de la demande contestée. Le gouvernement doit alors, dans les dix jours, réévaluer les documents ou parties de document énumérés et soit délivrer un certificat en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* relativement aux renseignements, soit communiquer le renseignement. Après la délivrance d'un certificat, le processus prévu à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* s'applique aux renseignements ainsi certifiés.

5. Les Règles de la Commission n'autorisent pas expressément les parties à caviarder des renseignements au motif qu'ils sont « non pertinents », à l'exception des renseignements personnels non pertinents (voir la règle 21 des Règles).

6. Les renseignements caviardés au motif qu'ils constituent des renseignements confidentiels du Cabinet sont surlignés en noir par le gouvernement et l'inscription « s. 39 » est indiquée au-dessus. Voici les dispositions pertinentes de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* :

Opposition relative à un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada

39(1) Le tribunal, l'organisme ou la personne qui ont le pouvoir de contraindre à la production de renseignements sont, dans les cas où un ministre ou le greffier du Conseil privé s'opposent à la communication d'un renseignement, tenus d'en refuser la communication, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet, si le ministre ou le greffier attestent par écrit que le renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Définition

(2) Pour l'application du paragraphe (1), un « renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada » s'entend notamment d'un renseignement contenu dans :

(a) une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

(b) un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

(c) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;

(d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

(e) un document d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

(f) un avant-projet de loi ou projet de règlement.

Définition de *Conseil*

(3) Pour l'application du paragraphe (2), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

7. Conformément aux Règles de la Commission, la demande de la société Freedom a été transmise aux parties, qui ont eu la possibilité d’y répondre. La Commission a reçu des réponses des parties suivantes :

- a. le Justice Centre for Constitutional Freedoms, qui a appuyé la réparation recherchée;
- b. la Canadian Constitution Foundation, qui a également appuyé la réparation recherchée et, en invoquant la règle 82 des Règles, a demandé à la Commission de confirmer si les avocats de la Commission avaient contesté le caviardage de renseignements au titre de l’article 39;
- c. le gouvernement de la Saskatchewan, dont la position était que [TRADUCTION] « en l’absence de la délivrance d’un certificat en vertu l’article 39, l’accord du Canada de fournir à la Commission « tous les éléments dont disposait le Cabinet lorsqu’il a décidé de déclarer l’état d’urgence » devrait être interprété de façon vaste »;
- d. l’Association canadienne des libertés civiles (ACLC), qui a appuyé la requête de la société Freedom [TRADUCTION] « dans la mesure où elle se rapporte à des renseignements caviardés au motif qu’ils constituent des renseignements confidentiels du Cabinet / au titre de l’article 39 et, en particulier, à l’application de ces renseignements au personnel politique ». L’ACLC a souscrit aux observations soumises par le gouvernement de la Saskatchewan et a adopté la position suivante: [TRADUCTION] « L’article 39 ne devrait s’appliquer qu’aux délibérations des membres du Cabinet et le gouvernement du Canada devrait appliquer de façon uniforme cette disposition ». L’ACLC a souligné [TRADUCTION] « qu’il y avait des incohérences dans la façon dont le caviardage de renseignements au titre de l’article 39 a été fait dans des documents » dans la base de données des parties, ce qui, selon l’ACLC, [TRADUCTION]

« laisse supposer que certains documents ont été caviardés de manière excessive ».

8. Le Canada a fourni des observations de réponse. La société Freedom a fourni des observations en réponse aux observations de réponse soumises par le Canada aux diverses parties.

9. La règle 20 des Règles établit une procédure pour le règlement des différends en ce qui a trait à l'existence ou à la portée des privilèges. Ce mécanisme, qui prévoit de soumettre le différend à un arbitre indépendant, n'est pas obligatoire. Les avocats de la Commission ont demandé au Canada s'il consentait à ce que l'arbitre indépendant prenne une décision à l'égard des revendications de secret professionnel de l'avocat qu'il invoquait. Le Canada a refusé.

10. Je note que la société Freedom a demandé une autre réparation dans sa réponse. La société Freedom a demandé d'accorder à elle, à la CCF et à l'ACLC une heure supplémentaire, collectivement, pour contre-interroger la greffière du Conseil privé lors de son témoignage le 18 novembre et leur permettre de lui poser une série de questions sur les revendications faites par le Canada au titre l'article 39. Comme la date du témoignage approchait, les avocats de la Commission ont informé les parties le 17 novembre que j'avais rejeté la demande visant à obtenir du temps additionnel.

Analyse

11. J'expose ci-dessous le droit pertinent applicable à la demande présentée par la société Freedom. J'effectue ensuite une analyse de chaque document.

Droit applicable et analyse relative à la réparation recherchée

12. Les renseignements caviardés visés par la présente demande s'inscrivent dans quatre catégories :

- a. le secret professionnel de l’avocat;
- b. le privilège parlementaire;
- c. les renseignements confidentiels du Cabinet;
- d. la pertinence.

Décision pertinente dans le cadre d’un litige connexe

13. Je note que la Cour fédérale a rendu en août la décision *Canadian Constitution Foundation c. Canada (Procureur général)* qui examine bon nombre de ces questions¹. Dans cette affaire, la demanderesse, la Canadian Constitution Foundation (CCF), a présenté une requête visant à contester le caviardage que le Canada avait appliqué aux documents qu’il a produits dans le contexte de la demande. En réponse à la requête présentée par la CCF, la Cour a conclu ce qui suit :

- a. la Cour a refusé d’examiner les renseignements caviardés pour des raisons de pertinence, puisqu’il n’y avait aucune allégation de mauvaise foi ou de partialité faite à l’encontre de la greffière du Conseil privé;
- b. la Cour a accepté d’examiner, possiblement dans le cadre d’une audience à huis clos, les documents dans lesquels des renseignements avaient été caviardés au titre de l’article 37 de la LPC en vue de déterminer la validité de ces revendications;
- c. la Cour a ordonné au procureur général de présenter une demande au titre de l’article 38 et des observations au sujet du préjudice qui découlerait de la divulgation des renseignements caviardés;
- d. la Cour a conclu que, bien qu’il n’y ait aucune preuve que les revendications de secret professionnel de l’avocat n’étaient pas

¹ 2022 CF 1233 (*CCF c. PGC*).

fondées, il aurait été préférable que l'existence du secret professionnel de l'avocat soit confirmée par écrit par un avocat du gouvernement, assujetti aux responsabilités éthiques qui en découlent, qui avait une connaissance directe des circonstances dans lesquelles a eu lieu la communication des avis juridiques.

14. Les Règles de la Commission prévoient le caviardage fait au titre des règles 37 et 38 des Règles, mais les commentaires de la Cour sur les renseignements caviardés pour des raisons de pertinence et de secret professionnel de l'avocat sont instructifs

Secret professionnel de l'avocat

15. La Cour suprême a affirmé à plusieurs reprises que le secret professionnel de l'avocat doit être « aussi absolu que possible. »² Le secret professionnel de l'avocat peut s'appliquer non seulement aux communications directes entre un avocat et son client, mais il peut s'appliquer à un continuum de communications entre l'avocat et le client³, et les fonctionnaires ou les employés agissant au nom du client ou de l'avocat bénéficient également du privilège⁴.

16. Une question préliminaire soulevée par la société Freedom était la procédure que je devrais suivre pour déterminer si le Canada avait correctement caviardé des documents au titre du secret professionnel de l'avocat. La société Freedom m'a pressé d'ordonner au Canada de produire des versions non caviardées des documents à mon usage strict afin que je puisse évaluer la revendication à la lumière du dossier complet dont je suis saisi.

² Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. *Blood Tribe Department of Health*, 2008 CSC 44, au para 9 (et références qui s'y trouvent) (*Blood Tribe*).

³ *Canada (Sécurité publique et Protection civile) c. Canada (Commissaire à l'information)* 2013 CAF 104, aux para 25-33.

⁴ *Descôteaux et autre c. Mierzwinski*, [1982] 1 RCS 860, à la page 875.

17. Le Canada a fait valoir, en invoquant la décision *Blood Tribe*, que je n'ai pas le pouvoir de le contraindre à produire des versions non caviardées des documents afin de confirmer si le privilège est revendiqué à juste titre. La société Freedom a soutenu que l'affaire *Blood Tribe* se distinguait de la présente affaire et que je n'étais pas lié par cette décision. Elle a insisté pour que j'oblige le gouvernement à produire des versions non caviardées des documents à la Commission pour que je puisse les examiner.

18. À mon avis, le paragraphe 17 de la décision *Blood Tribe* est instructif :

[17] La seule raison donnée en l'espèce par la Commissaire à la protection de la vie privée pour contraindre la production et l'inspection des documents était que l'employeur avait fait savoir que les documents en question existaient. La commissaire n'invoque aucune nécessité découlant des circonstances de cet examen en particulier. Elle réclame donc l'accès systématique à de tels documents chaque fois que le privilège du secret professionnel de l'avocat est invoqué dans le cadre d'un examen. **Même les tribunaux refusent d'examiner des documents protégés par le secret professionnel de l'avocat pour statuer sur l'existence du privilège, à moins que des éléments de preuve ou des arguments démontrent la nécessité de le faire pour trancher la question en toute justice.** Or, de l'avis de la Commissaire à la protection de la vie privée, la levée du privilège deviendrait la norme et non l'exception dans son travail quotidien. (citations omises, sans caractères gras dans l'original)

19. En l'espèce, d'après le dossier et les arguments présentés, je ne vois pas la nécessité d'examiner les documents pour lesquels le gouvernement revendique le secret professionnel de l'avocat afin de trancher les questions en litige. Une simple contestation de la pertinence du caviardage est insuffisante dans le contexte. Je n'ai

aucune raison de remettre en question l'affirmation des avocats selon laquelle le privilège s'applique.

20. Enfin, les observations du Canada en réponse à la requête de la société Freedom répondent aux préoccupations soulevées dans la décision *CCF c. AGC*. Les avocats du Canada a réexaminé tous les documents contestés et a présenté des observations par écrit et signé par un avocat du gouvernement du Canada. Pour ces raisons, je suis convaincu que le secret professionnel de l'avocat est revendiqué de bonne foi.

Privilège parlementaire

21. Le privilège parlementaire s'entend de la « somme des privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales ainsi que les membres de chaque Chambre individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions⁵. » Il « fait en sorte qu'un domaine décisionnel est à l'abri d'un contrôle judiciaire au regard de sa conformité avec la *Charte*⁶. »

22. La portée du privilège parlementaire est délimitée par les objectifs qu'il vise. Le privilège inhérent ne s'appliquera que dans la mesure où cela est indispensable pour protéger les législateurs dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche de l'assemblée législative de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays⁷. Les catégories de privilège parlementaire déjà reconnues sont les suivantes :

- a. la liberté d'expression;

⁵ *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, au para 19 (*Chagnon*).

⁶ *Chagnon*, au para 25.

⁷ *Chagnon*, au para 27.

- b. l'autonomie de l'assemblée législative quant au contrôle sur ses débats ou travaux (y compris l'autonomie dans ses « affaires internes »);
- c. le pouvoir d'exclure les étrangers des débats;
- d. le pouvoir disciplinaire à l'endroit des membres et des non-membres⁸.

23. Pour relever du privilège parlementaire, l'affaire en cause doit satisfaire au critère de la nécessité établi dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid* : elle doit être « si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, [...] qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement⁹ ».

24. Le critère de la nécessité exige que la sphère d'activité à l'égard de laquelle est revendiqué le privilège parlementaire soit plus que simplement liée aux fonctions de l'assemblée législative¹⁰. Autrement dit, l'immunité demandée doit aussi être nécessaire au rôle constitutionnel de l'assemblée. La partie qui invoque l'immunité contre une révision externe a le fardeau d'en établir la nécessité, c'est-à-dire de démontrer que la portée de la protection revendiquée est nécessaire à la lumière de l'objet du privilège parlementaire¹¹.

25. Une fois invoqué, le privilège parlementaire empêche les tribunaux de procéder au contrôle judiciaire de la conduite faisant l'objet du privilège. Aucune des parties ne m'a fourni de précédents où le privilège parlementaire a été invoqué pour empêcher la divulgation de renseignements ou pour caviarder des documents produits dans le cadre d'une procédure. Il semble donc nouveau pour le Canada d'invoquer ce privilège à ces fins. Vu la jurisprudence mentionnée précédemment et vu la portée

⁸ *Chagnon*, au para 31.

⁹ 2005 CSC 30, au para 46 (*Vaid*); *Chagnon*, au para 29.

¹⁰ *Chagnon*, au para 30.

¹¹ *Vaid*, au para 75; *Chagnon*, au para 32.

historique et les catégories établies du privilège parlementaire, je ne suis pas prêt à accepter l'application générale que propose le Canada.

26. À la demande des avocats de la Commission, les avocats du Canada ont déposé des copies des documents à l'égard desquels le privilège parlementaire est invoqué, sans y appliquer de caviardage. Ces documents étaient destinés à mon strict usage. J'ai examiné les versions non caviardées de ces documents et je les commenterai ci-dessous. Toutefois, même si j'acceptais qu'il soit possible d'invoquer le privilège parlementaire pour justifier du caviardage, je ne suis pas convaincu que le Canada a satisfait au critère de la nécessité établi dans l'arrêt *Vaid* pour ce qui est des trois documents faisant l'objet de la revendication.

Renseignements confidentiels du Cabinet

27. Tout d'abord, je souligne que la société Freedom a mentionné à juste titre qu'aucun certificat n'avait été délivré concernant les documents contestés.

28. Cependant, l'analyse ne s'arrête pas là. La common law protège la confidentialité des délibérations du Cabinet, peu importe l'existence de l'article 39 de la LPC¹². Le principe de la confidentialité s'étend aux documents faisant état de la teneur des délibérations du Cabinet (mais qui ne sont pas des enregistrements d'une réunion du Cabinet) et aux délibérations entre ministres, que celles-ci se déroulent dans le cadre de réunion du Cabinet ou non¹³.

29. Lorsque le gouvernement affirme que des renseignements constituent des renseignements confidentiels du Cabinet pour justifier du caviardage en se fondant sur l'article 39 de la LPC ou sur la common law, la cour de révision n'adopte pas la même position que lorsque le privilège du secret professionnel est invoqué et elle ne peut obliger la production d'une version non caviardée du document pour confirmer

¹² *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20 (*BC Judges*), au para 98.

¹³ *BC Judges*, aux para 67 et 97.

l'existence ou le caractère adéquat du privilège après que le greffier du Conseil privé a délivré un certificat.

30. Bien qu'il n'y ait pas de certificat en l'espèce, sur le plan pratique, le Canada a réexaminé les documents et a confirmé que les passages caviardés qui restent sont des renseignements confidentiels du Cabinet. Autrement dit, je suis convaincu que le processus énoncé à la règle 82 des Règles a été suivi sur le fond, si ce n'est sur la forme. Il ne serait d'aucune utilité d'obliger le gouvernement à produire le certificat visé à l'article 39 dans les circonstances.

Pertinence

31. Le Canada invoque la décision *Eli Lilly Canada Inc. c. Sandoz Canada Incorporated* pour laisser entendre que des parties d'un document pertinent peuvent être caviardées lorsque la portion expurgée n'a aucun rapport avec les questions en litige et qu'elle n'aiderait pas à bien comprendre les parties pertinentes des documents¹⁴.

32. La société Freedom a demandé au gouvernement de remettre aux avocats de la Commission des copies non caviardées des documents dont des parties avaient été caviardées au motif qu'elles n'étaient pas pertinentes afin que je puisse examiner les renseignements et déterminer s'ils sont pertinents ou non. Le gouvernement a produit deux des trois documents qui contenaient des parties caviardées au motif qu'elles n'étaient pas pertinentes : le document SSM.CAN.00007719 et le document SSM.CAN.0000730. Il n'a pas remis le document SSM.CAN.00007720, car, comme l'a expliqué le Canada, les renseignements caviardés n'étaient pas pertinents et constituaient des renseignements confidentiels du Cabinet.

¹⁴ 2009 CF 345, au para 14.

Analyse de la réparation demandée pour chaque document

33. La société Freedom demande une réparation pour neuf des documents produits par le Canada. À la suite de cette requête, le Canada a réexaminé tous les documents, puis a accepté de retirer certains caviardages (voir le résumé ci-dessous) et a confirmé le caractère adéquat des caviardages restants.

SSM.CAN.00007719 : Sarah Jackson – Notes manuscrites

34. Le gouvernement a caviardé ce document au motif qu'il était protégé par le secret professionnel de l'avocat, qu'il contenait des renseignements confidentiels du Cabinet et qu'il n'était pas pertinent.

35. La société Freedom conteste ces trois motifs de caviardage :

- a. **Privilège du secret professionnel de l'avocat : La société Freedom soutient qu'il était inapproprié de caviarder les parties qui se trouvent aux pages 3 et 7 pour ce motif, car rien n'indique a) qu'un avocat était présent, b) l'identité de cet avocat, c) qu'un avis juridique a réellement été fourni. Il fait valoir que si le gouvernement a l'intention de continuer à invoquer le secret professionnel de l'avocat, il doit fournir une preuve pour démontrer ces trois éléments.**
- b. **Renseignements confidentiels du Cabinet :** La société Freedom soutient qu'il était inapproprié de se fonder sur l'article 39 de la LPC pour caviarder ce document, et ce, pour trois raisons. Premièrement, le gouvernement n'a pas délivré le certificat visé à l'article 39 de la LPC. Deuxièmement, le document doit être un « document du Cabinet » afin de bénéficier de la protection prévue à l'article 39 de la LPC, et la société Freedom fait valoir que, puisque ni Sarah Jackson ni Katie Telford ne font partie du Cabinet, ces notes ne constituent pas des documents

du Cabinet. Troisièmement, si l'on se fonde sur les autres documents produits par le gouvernement, il semblerait que Sarah Jackson n'était pas présente à la réunion du Groupe d'intervention en cas d'incident du 10 février. Les notes qu'elle a prises en lien avec cette réunion ne peuvent donc pas être considérées comme des renseignements confidentiels du Cabinet.

- c. **Absence de pertinence** : La société Freedom fait valoir que, d'après la preuve circonstancielle, les passages caviardés des pages 1, 3, et 5 des notes semblent se rapporter à des « renseignements très pertinents ». Elle ajoute qu'il n'est pas justifié d'appliquer à l'ensemble du document un caviardage fondé sur l'absence de pertinence.

36. Voici la réponse du Canada à chacun des arguments qui précèdent :

- a. **Privilège du secret professionnel de l'avocat** : Le Canada a consenti à lever le deuxième caviardage fondé sur le secret professionnel de l'avocat (à la page 7). Quant au premier caviardage appliqué pour ce même motif (à la page 3), il soutient que les renseignements [TRADUCTION] « appartiennent au continuum des communications entre l'avocat et son client qui sont faites aux fins de solliciter ou de donner un avis juridique ». Le gouvernement affirme en outre que, de toute façon, les renseignements expurgés [TRADUCTION] « ne sont pas pertinents, car dénués de tout lien avec le Convoi ou la *Loi sur les mesures d'urgence*. »
- b. **Renseignements confidentiels du Cabinet** : Le Canada a consenti à supprimer le caviardage apporté à certains passages de la page 6 des notes, mais a soutenu que d'autres passages expurgés sur cette même page et à la page 5 sont [TRADUCTION] « des renseignements confidentiels du Conseil privé du Roi qui, à bon droit, ne sont pas communiqués. »

- c. **Absence de pertinence** : Le gouvernement a affirmé que [TRADUCTION] « [t]ous les renseignements caviardés pour absence de pertinence le sont à juste titre, car ils n'ont pas de rapport avec le Convoi ou avec la *Loi sur les mesures d'urgence*. »

37. La société Freedom a demandé à ce que le Canada produise une version non expurgée de ce document auprès de la Commission et à ce que, en cas de refus du Canada, je tire une conclusion défavorable à l'encontre de celui-ci. Le gouvernement n'a pas présenté de version entièrement décaviardée aux avocats de la Commission. Néanmoins, il leur a transmis une version révélant les renseignements dits « non pertinents ». J'ai examiné les passages caviardés et, en interprétant mon mandat de la façon la plus large possible, je suis convaincu que les renseignements visés sont tout à fait dénués de pertinence. Je n'ordonnerai donc pas la réintégration de ces passages expurgés.

38. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, je ne suis pas prêt à ordonner au gouvernement de produire une version du document dans laquelle les passages expurgés à titre de renseignements confidentiels du Cabinet, ou pour le motif du secret professionnel de l'avocat, seraient réintégrés. D'après les observations du gouvernement concernant le privilège du secret professionnel de l'avocat, je serais d'avis d'accepter sa revendication à cet égard et, comme je l'ai indiqué plus tôt, je ne vois aucune raison d'ordonner la divulgation des passages ayant été caviardés au titre de l'art. 39.

SSM.CAN.00007720 and SSM.CAN.00007721: Alex Jagric – Notes

39. Le gouvernement a caviardé ce document en invoquant un contenu qui relève des renseignements confidentiels du Cabinet et qui est visé par le « privilège parlementaire ».

40. La société Freedom fait valoir que ces notes ne [TRADUCTION] « portent aucune date et n'ont pas de lien avec le cabinet », et que le privilège parlementaire ne constitue

pas un fondement juridique permettant de s'opposer à la production d'éléments de preuve ou de caviarder de tels éléments.

41. En ce qui concerne le document SSM.CAN.00007720, le Canada fait valoir que les passages caviardés pour le motif du privilège parlementaire le sont à bon droit. Il avance en outre que [TRADUCTION] « les renseignements expurgés le sont à juste titre, car ils n'ont pas de lien avec les circonstances ayant mené à la déclaration de l'état d'urgence ni aux mesures extraordinaires temporaires ayant été prises pour faire face à cette situation d'urgence. » Le Canada explique qu'en tout état de cause, la non-communication des renseignements non pertinents en question est également justifiée, étant donné qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet.

42. Quant au document SSM.CAN.00007721, le Canada a confirmé que les renseignements caviardés pour le motif qu'ils sont des enseignements confidentiels du Cabinet sont pertinents, mais qu'ils sont expurgés à juste titre pour cette raison. Il fait valoir que les passages caviardés au titre du privilège parlementaire le sont également de façon légitime.

43. Pour les motifs que j'ai précédemment énoncés, je ne suis pas disposé à ordonner que le gouvernement produise une version décaviardée du document pour lequel le motif de la confidentialité des renseignements du Cabinet est invoqué.

44. Comme je l'ai indiqué ci-dessus, j'ai examiné les parties de ces documents visées par le privilège parlementaire revendiqué par le Canada. Même s'il s'agissait là d'un motif justifiant qu'une partie caviarde un document, ni l'argument du Canada, ni les documents eux-mêmes ne m'ont convaincu que les caviardages en question sont nécessaires pour protéger le rôle constitutionnel de la branche législative du gouvernement, comme l'exige l'arrêt Vaid. Par conséquent, j'ordonne au Canada de remettre des versions non caviardées de ces documents aux avocats des parties dans un délai raisonnable.

SSM.CAN.00000275: REDACTED

45. Le Canada a caviardé ce document en invoquant la confidentialité des renseignements du Cabinet.

46. La société Freedom indique qu'il s'agit là d'un courriel échangé entre des membres du personnel politique, si bien qu'il n'est pas considéré comme relevant des renseignements confidentiels du Cabinet et qu'il devrait être divulgué en entier.

47. Le Canada a renoncé à sa revendication fondée sur le motif des renseignements confidentiels du Cabinet en ce qui concerne les passages caviardés à la page 1 et dans le haut de la page 2, et il a accepté de transmettre aux parties une version actualisée de ces pages. Le Canada a confirmé que les renseignements expurgés à la page 3 à titre de renseignements confidentiels du Cabinet sont pertinents, mais sont légitimement caviardés pour ce motif.

48. Je ne suis pas prêt à ordonner au Canada de produire une version non caviardée du document à l'égard duquel le caractère de renseignements confidentiels du Cabinet est revendiqué.

SSM.CAN.00000151: RE: Emergencies Act?

49. Le Canada a caviardé ce document en invoquant le secret professionnel de l'avocat.

50. La société Freedom indique qu'il s'agit là d'un courriel adressé à de nombreux sous-ministres, sous-ministres adjoints et fonctionnaires qui a été caviardé pour le motif du secret professionnel de l'avocat, même si [TRADUCTION] « aucun destinataire ni expéditeur n'est avocat ».

51. Le Canada soutient que les renseignements caviardés pour le motif du privilège du secret professionnel de l'avocat [TRADUCTION] « renvoient à une communication établie en vue de donner et de recevoir des conseils juridiques et, par conséquent,

s’inscrivent dans le continuum des communications entre l’avocat et son client qui sont faites aux fins de solliciter ou de donner un avis juridique ».

52. Je ne suis pas disposé à ordonner au Canada de produire une version non caviardée du document pour lequel le privilège du secret professionnel de l’avocat est revendiqué, dans la mesure où j’admets cette revendication.

SSM.NSC.CAN.00003164: Fwd: AB Letter

53. Le Canada a caviardé ce document au motif qu’il renfermait des renseignements confidentiels du Cabinet.

54. La société Freedom relève qu’il s’agit d’un courriel daté du 17 février 2022 et échangé entre le ministre Blair et sa cheffe de Cabinet, Zita Astavas, au sujet d’une lettre du ministre albertain Ric McIvor datée du 5 février qui serait utilisée comme justification à l’application de la *Loi sur les mesures d’urgence*. La société Freedom affirme qu’un courriel échangé entre un ministre et sa cheffe de Cabinet ne correspond pas à un document confidentiel du Cabinet, et que ce courriel devrait être divulgué en entier.

55. Le gouvernement a confirmé que les renseignements qui ont été caviardés au motif qu’il s’agissait de renseignements confidentiels du Cabinet sont pertinents, mais qu’ils ont été caviardés à juste titre. Toutefois, il a accepté de retirer le caviardage pour le nom « Dom » et de fournir une version révisée aux parties.

56. Je ne suis pas prêt à ordonner au gouvernement de produire une version non caviardée du document confidentiel du Cabinet.

SSM.CAN.00007129 : RE: Emergencies Act – Parliamentary Update

57. Le gouvernement a caviardé ce document sur la base du « privilège parlementaire ».

58. La société Freedom soutient que ces courriels datés des 14 et 15 février 2022 ne peuvent pas être caviardés sur la base du « privilège parlementaire » puisque ce privilège ne constitue pas un motif pour refuser de produire ou de caviarder des documents.

59. En réponse à la requête de la société Freedom., le Canada a accepté de renoncer au privilège parlementaire à la page 1 du courriel daté du 16 février 2022, à 15 h 56, et de fournir une version révisée aux parties. Le Canada a confirmé que les renseignements caviardés sur la base du privilège parlementaire dans le courriel du 15 février à 21 h 29 sont pertinents, mais qu'ils ont été caviardés à juste titre.

60. La revendication de privilège parlementaire présentée par le Canada à l'égard de ce courriel a plus de poids que la revendication relative aux notes susmentionnées, mais le Canada n'a pas vraiment expliqué dans ses observations en quoi ce courriel satisfait au test applicable à une revendication de ce privilège décrit précédemment. Les renseignements caviardés sont peu pertinents et peu utiles aux parties, mais je vais malgré tout ordonner leur divulgation.

SSM.CAN.00007730 : Text – Katie Telford-PM-Phil Proulx

61. Le Canada a caviardé ce document afin d'omettre les renseignements non pertinents.

62. La société Freedom soutient que la partie du document qui précède et celle qui suit la partie caviardée portent sur la question des barricades et que le dossier devrait être divulgué dans son intégralité puisque les renseignements caviardés sont susceptibles d'être pertinents.

63. Le Canada soutient que les [TRADUCTION] « renseignements caviardés ne se rapportent pas aux circonstances qui ont mené à la déclaration de l'état d'urgence ou à la prise de mesures extraordinaires temporaires pour faire face à la crise » et que,

par conséquent, ils sont valablement soustraits à la communication puisqu'ils ne sont pas pertinents.

64. J'ai reçu une version non caviardée du document et je suis convaincu que les renseignements caviardés ne sont pas pertinents. Par conséquent, je n'ordonne pas la suppression des caviardages.

SSM.NSC.CAN.00003113 : Text – Zita-Bill Blair

65. Le Canada a caviardé ce document au motif qu'il s'agit d'un document confidentiel du Cabinet.

66. La société Freedom soutient qu'un message texte entre un ministre et un membre de son personnel ne constitue pas un document confidentiel du Cabinet et que le message texte devrait donc être divulgué dans son intégralité.

67. Le Canada a confirmé que les renseignements qui ont été caviardés au motif qu'il s'agissait de renseignements confidentiels du Cabinet sont pertinents, mais qu'ils ont été caviardés à juste titre.

68. Je ne suis pas prêt à ordonner au gouvernement de produire une version non caviardée du document confidentiel du Cabinet.

Décision

69. Je souhaite formuler certains commentaires sur le moment auquel est rendue la présente décision par rapport à la demande de la société Freedom. Comme je l'ai déjà mentionné, la société Freedom a signifié son avis à 22 h 20 le 15 novembre. J'ai donné aux parties la possibilité de présenter des observations en réponse à la demande de la société Freedom ou à l'appui de celle-ci. La société Freedom a ensuite répliqué. Par la suite, comme l'avait demandé la société Freedom, les avocats de la Commission ont demandé et reçu des copies des documents en cause, dans lesquels

les caviardages fondés sur la pertinence et le privilège parlementaire ont été annulés. Ces documents étaient destinés à mon strict usage. Les derniers documents non caviardés n'ont été produits que dans l'après-midi du 21 novembre.

70. Tout cela, conjugué au fait que la revendication de privilège parlementaire semble être nouvelle, explique pourquoi la présente décision est rendue aujourd'hui.

71. Pour les raisons exposées ci-dessus, je suis d'avis de rejeter la présente demande, sauf dans la mesure où elle concerne les caviardages faits sur la base du privilège parlementaire.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 22 novembre 2022



Annexe 26

Décision relative à la demande
visant à obliger à produire des
documents, à citer des témoins
à comparaître et à prendre
d'autres mesures correctives

22 novembre 2022

1. La société sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (la société Freedom), organisation qui s'est vu accorder la qualité pour agir conjointement avec un groupe d'organiseurs du Convoi devant cette Commission, présente une demande visant à obtenir, entre autres mesures correctives, une ordonnance obligeant un tiers à produire des documents et à faire témoigner quatre témoins supplémentaires aux audiences de la phase factuelle qui en sont à leur dernière semaine.

2. Dans la présente décision, j'explique pourquoi je rejeterais la demande de la société Freedom.

Contexte de la demande et règles et lois applicables

3. Le 20 novembre 2022, la société Freedom a signifié un dossier de demande visant à obtenir les mesures correctives suivantes en vertu de l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes* :

- a. une ordonnance obligeant le Service de police d'Ottawa (le SPO), la Police provinciale de l'Ontario (la PPO) ou les deux à produire les résultats d'une recherche de plaque d'immatriculation d'un camion (le camion) photographié à Ottawa au moment des manifestations. Sur la photographie, l'arrière du camion arbore un drapeau confédéré et un drapeau canadien à l'envers;
- b. une ordonnance obligeant le gouvernement du Canada à produire des versions non caviardées des documents suivants : SSM.CAN.NSC.00002838_REL.0001, SSM.CAN.00006131_REL.0001 et SSM.CAN.NSC.00002872_REL.0001. Le gouvernement du Canada a caviardé ces documents en invoquant l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*;

- c. une ordonnance obligeant l'agence de communications stratégiques Enterprise Canada à produire des documents à la Commission;
 - d. une ordonnance contraignant deux personnes associées à Enterprise Canada, dont Brian Fox, à témoigner devant la Commission.
4. Comme je l'expliquerai, la société Freedom a modifié sa demande en demandant que deux individus supplémentaires soient assignés à comparaître.
5. Le dossier de demande initial n'était pas appuyé par un affidavit. Il comprenait des références à certains documents de la base de données des parties, ainsi que des articles de presse et d'autres renseignements de sources ouvertes.
6. Essentiellement, la société Freedom prétend qu'avant l'arrivée du Convoi à Ottawa, certains membres de « l'exécutif politique » et leurs collaborateurs ont décidé de dépeindre les manifestants comme étant des racistes et des extrémistes, malgré les renseignements contraires fournis par des organismes d'application de la loi. La société Freedom ajoute qu'après le début des manifestations à Ottawa, l'exécutif politique et ses collaborateurs ont renforcé ce catalogage en montrant des photographies de drapeaux nazis et confédérés qui circulaient en ligne.
7. La société Freedom prétend qu'il existe [TRADUCTION] « des preuves et des motifs de soupçonner que les drapeaux et les supposés manifestants qui les brandissaient n'étaient pas du tout des manifestants du Convoi, mais des agents provocateurs ». Entre autres allégations, la société Freedom prétend que le camion n'appartenait pas à un manifestant, car il était garé loin des autres véhicules de manifestants et a été photographié par une personne qui ne soutenait pas les manifestations et qui selon la société Freedom est un politicien.
8. Plus troublant encore, la société Freedom affirme que Brian Fox et une autre personne d'Enterprise Canada ont pris des dispositions pour que des drapeaux confédérés et nazis apparaissent pendant la manifestation. En particulier, elle prétend :

- a. que M. Fox a été photographié en train de prendre une photo d'un agent provocateur portant un drapeau confédéré avec l'image d'un camion au centre (le drapeau avec un camion);
- b. à une autre occasion, M. Fox lui-même a été photographié tenant un drapeau nazi.

9. La société Freedom a initialement fait ces affirmations en comparant des photos tirées des manifestations à des photos de M. Fox que la société Freedom a obtenues en ligne. Dans les deux cas, le visage de la personne que la société Freedom dit être M. Fox est obscurci.

10. Enfin, la société Freedom affirme que, d'après les documents qu'elle a examinés, [TRADUCTION] « il est possible [qu'Enterprise Canada] ait adopté une telle conduite sur les ordres du premier ministre, de ses collaborateurs ou des deux ».

11. Le 21 novembre 2022, l'avocat de la société Freedom a répété ces allégations lors de son contre-interrogatoire de représentants du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et du Centre intégré d'évaluation du terrorisme (CIET), y compris l'allégation selon laquelle M. Fox avait tenu un drapeau nazi. L'avocat de la société Freedom a également interrogé le ministre Bill Blair au sujet d'Enterprise Canada et de M. Fox. Ces examens n'ont produit aucune preuve à l'appui des allégations de la société Freedom.

12. Peu après cet interrogatoire, Enterprise Canada a publié le démenti suivant dans un communiqué de presse :

[TRADUCTION]

TORONTO (ONT.) – Aujourd'hui, dans le cadre de l'enquête sur l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, Brendan Miller, avocat représentant la « société Freedom » a porté une accusation totalement infondée et profondément offensante contre Brian Fox, directeur d'Enterprise Canada.

Nous tenons à préciser qu'il n'y a rien de vrai dans cette accusation absurde et méprisante. Ni Brian Fox ni personne d'Enterprise Canada n'a participé aux manifestations du « Convoi de la liberté », à quelque titre que ce soit. M. Fox était à Toronto pendant la durée de ces manifestations et il n'y a pas participé.

M. Fox et tous les membres d'Enterprise Canada s'opposent fermement à la haine représentée par le symbole auquel M^e Miller a fait référence et nous nous efforçons de faire de notre lieu de travail un environnement inclusif et accueillant pour tous.

M. Fox et Enterprise Canada comptent examiner toutes les options juridiques et prendre rapidement des mesures pour se défendre contre cette attaque sans fondement contre la réputation personnelle et professionnelle de M. Fox.

13. Le 22 novembre 2022, l'avocat de la société Freedom a contre-interrogé le ministre de la Sécurité publique Marco Mendicino et a poursuivi la théorie qui fait l'objet de la présente demande. Encore une fois, aucune preuve à l'appui n'a été apportée.

14. Le même jour, le 22 novembre 2022, Enterprise Canada a publié une lettre que son avocat avait envoyée à M^e Miller concernant les allégations que la société Freedom avait soulevées auprès des témoins du SCRS et du CIET. La lettre indiquait, entre autres, que :

- a. M. Fox n'était pas à Ottawa en janvier ou en février 2022. Sa dernière visite à Ottawa remonte à 2019;
- b. Ni Enterprise Canada ni M. Fox n'ont été impliqués dans les manifestations du convoi qui font l'objet de la Commission;
- c. M. Fox n'est pas un membre, un sympathisant ou un collaborateur du Parti libéral. Il est membre et contributeur de longue date du Parti conservateur du Canada et a participé au récent processus de leadership pour soutenir Pierre Poilievre;
- d. L'allégation que M. Fox était de connivence avec le gouvernement en place pour discréditer les manifestants n'a absolument aucun fondement dans les faits et est irresponsable.

15. Conformément aux Règles de la Commission, la demande de la société Freedom a été communiquée aux parties qui ont eu l'occasion d'y répondre. La Commission a reçu des réponses des parties suivantes :


- a. Le SPO a fait savoir que, même s'il a accès aux renseignements relatifs aux plaques d'immatriculation aux fins d'application de la loi, le ministère des Transports est le détenteur des dossiers. La position du SPO est que l'information doit provenir du ministère des Transports, qui est autorisé à la divulguer.
- b. La PPO n'a pas pris position sur les mesures correctives demandées, mais elle a elle aussi précisé que la base de données des numéros de plaques d'immatriculation est une base de données du ministère des Transports et que la demande doit lui être adressée. La PPO a en outre affirmé que si l'on demande à un service de police d'effectuer une recherche, ce devrait être le SPO, puisque le camion a été photographié à Ottawa. La PPO a aussi affirmé que le propriétaire de

la plaque d'immatriculation pourrait souhaiter faire valoir la protection de sa vie privée. Enfin, la PPO a déclaré que si un ordre était donné de faire une recherche et qu'il était adressé à la PPO, celle-ci prendrait les dispositions nécessaires pour effectuer la recherche.

- c. La Coalition des résidents et des entreprises d'Ottawa a déclaré qu'étant donné la nature de la théorie avancée, les affirmations de la société Freedom devraient être confirmées ou réfutées et que, pour cette raison, [TRADUCTION] « la plupart, sinon toutes les demandes devraient être accueillies ».
- d. La Criminal Lawyers' Association et le Conseil canadien des avocats de la défense ont déclaré que si un avocat utilise une affirmation afin qu'elle puisse servir de base à une conclusion défavorable à une personne ou à un groupe, cette affirmation devrait être prouvée par des éléments de preuve recevables et la personne ou le groupe qui risque de faire l'objet d'une conclusion défavorable devrait avoir la possibilité de répondre à l'affirmation. Si l'affirmation n'est pas prouvée, elle n'a aucune valeur probante.
- e. Le Service de police de Windsor a fait savoir qu'il ne prenait pas position.

16. Le gouvernement du Canada a déposé des observations concernant uniquement la demande de la société Freedom visant la production de documents non caviardés. Il n'a pas présenté d'observations sur les autres éléments de la demande. Le Canada a fait savoir qu'il avait entrepris un examen plus approfondi des trois documents cités par la société Freedom. Par suite de cet examen, il a accepté de lever certains caviardages et, dans d'autres cas, il a fourni une brève explication de la raison pour laquelle il maintenait d'autres caviardages.

17. Les documents partiellement non caviardés ont été remis aux avocats de la Commission et aux parties pendant le témoignage du ministre Bill Blair le



Volume 4 – Décision relative à la demande visant à obliger à produire des documents, à citer des témoins à comparaître et à prendre d'autres mesures correctives, 22 novembre 2022

21 novembre 2022. À la demande de l'avocat de la société Freedom, qui avait terminé son interrogatoire du ministre Blair avant de prendre connaissance des documents, j'ai exercé mon pouvoir discrétionnaire pour lui accorder un délai supplémentaire afin qu'il puisse examiner les documents non caviardés.

Soumissions et documents supplémentaires

18. À 1 h 31 le 22 novembre 2022, après la date limite pour les réponses à la demande par les autres parties, Me Miller a déposé un dossier de demande modifié.


19. Dans le dossier de demande modifié, la société Freedom a :

a. avisé qu'elle prévoyait déposer l'affidavit d'un dénommé Shawn Folkes et a demandé qu'il soit appelé à témoigner. En octobre 2022, la société Freedom avait fourni à la Commission une déclaration de M. Folkes indiquant que M. Folkes avait eu une interaction avec un homme portant un drapeau nazi lors des manifestations. La déclaration d'octobre de M. Folkes ne faisait aucune référence à Brian Fox ou à Enterprise Canada;

b. demandé la production de dossiers d'un photographe pigiste nommé David Chan et a demandé que M. Chan témoigne sous serment ou soit interviewé par les avocats de la Commission.

20. En ce qui concerne M. Chan, la société Freedom allègue qu'il était le photographe qui a pris des photos de l'agent provocateur supposé tenant le drapeau avec un camion. La société Freedom avance que la photo de M. Chan a ensuite été utilisée par le Toronto Star pour accompagner un article d'opinion dans le Toronto Star. L'article d'opinion a été rédigé par un deuxième représentant d'Enterprise Canada que la société Freedom cherche à contraindre à témoigner.

21. Je m'arrête pour noter que, dans le dossier de demande initial, la société Freedom a suggéré que c'était M. Fox qui avait pris la photo qui figure dans l'article



Volume 4 – Décision relative à la demande visant à obliger à produire des documents, à citer des témoins à comparaître et à prendre d'autres mesures correctives, 22 novembre 2022 du Toronto Star. Il n'est pas clair si la société Freedom a rejeté cette suggestion en faveur d'une nouvelle théorie selon laquelle il s'agissait de M. Chan.

22. Bien que le dossier de demande modifié identifie M. Chan comme un photographe pigiste, la société Freedom le décrit également comme un [TRADUCTION] « photographe du premier ministre ». L'affirmation semble être basée sur le fait que les portfolios en ligne de M. Chan incluent plusieurs photos du premier ministre lors de différents événements. Selon la société Freedom, ces portfolios sont [TRADUCTION] « révélateurs ». Lors de son interrogatoire du ministre Mendicino, M^e Miller a cherché à établir des liens entre M. Chan et le premier ministre. Il n'a établi aucun lien.

23. À 12 h 49 le 22 novembre, la société Freedom a transmis un affidavit provenant de M. Folkes. Dans l'affidavit, M. Folkes déclare que, le 29 janvier 2022, il a aperçu un homme portant un drapeau nazi aux manifestations d'Ottawa, l'a approché et [TRADUCTION] « a tenté de lui parler ». M. Folkes poursuit qu'après avoir regardé la diffusion en direct des examens de M^e Miller le 21 novembre 2022, il s'est rendu sur le site Web d'Enterprise Canada le même jour et a identifié M. Fox comme l'homme à qui il avait tenté de parler 10 mois plus tôt. M. Folkes déclare également qu'il a maintenant examiné deux autres photos fournies par l'équipe juridique de la société Freedom et peut en outre confirmer que l'homme à qui il a parlé était M. Fox.

Lois applicables

24. L'article 4 de la *Loi sur les enquêtes* est ainsi libellé :

Audition de témoins

4 Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de :

- a. déposer oralement ou par écrit sous la foi du serment, ou d'une affirmation solennelle si ceux-ci en ont le droit en matière civile;

- b. produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

Analyse

25. Je traite ci-dessous des quatre demandes de mesures correctives. Toutefois, au préalable, je pense qu'il est utile de rappeler les principes directeurs que la Commission a adoptés pour la conduite de cette enquête. Ces principes, énoncés à la règle 10 des Règles de la Commission, sont la proportionnalité, la transparence, l'équité, la rapidité et la diligence. Alors que nous approchons de la fin des audiences publiques, je crois qu'il est important pour tous les participants de garder en tête ces principes fondamentaux sur lesquels toutes ces audiences ont reposé.

Recherches de plaque d'immatriculation

26. Dans son dossier de demande, la société Freedom souligne que les renseignements sur la plaque d'immatriculation qu'elle cherche à obtenir sont accessibles au public par l'intermédiaire du ministère des Transports de l'Ontario, mais qu'il y a un délai d'atteinte de quinze jours. Les audiences publiques de la phase factuelle se terminent cette semaine.

27. Le SPO et la PPO ont dit ne pas être les détenteurs de l'information sur la plaque d'immatriculation que la société Freedom cherche à obtenir au sujet du camion.

28. Il serait intéressant de savoir si l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes* m'autorise à obliger une personne ou une entité à obtenir des documents qu'elle n'a pas en sa possession dans le but de les produire à la Commission. Je n'ai pas besoin de me prononcer sur cette question. Même si le SPO ou la PPO avaient ces renseignements en leur possession, je refuserais d'ordonner leur production à ce stade des audiences.

29. Le fondement de la demande de l'information en question est purement hypothétique. Rien dans la preuve ne permet réellement de croire que l'information sur l'immatriculation de ce véhicule révélerait l'existence d'un agent provocateur. Après avoir examiné attentivement les renseignements fournis par la société Freedom, je conclus qu'il s'agit essentiellement d'une allégation lancée à l'aveuglette. Compte tenu de mon mandat, des questions clés que je dois trancher pour m'en acquitter, de l'étape actuelle des audiences et des principes généraux énoncés à la règle 10 des Règles, je refuse de rendre l'ordonnance demandée.

Autres caviardages de documents

30. Après avoir réexaminé les trois documents en cause dans la présente demande, le Canada a présenté les observations suivantes :

- a. **SSM.CAN.NSC.00002838_REL** : Le Canada a accepté de lever le caviardage des mots « Please find [...] » (Vous trouverez...). Pour le reste, le Canada affirme que l'information caviardée, bien que pertinente, constitue un document confidentiel du Conseil privé du Roi pour le Canada.
- a. **SSM.CAN.00006131_REL** : Le Canada maintient que tous les renseignements caviardés, bien que pertinents, constituent un document confidentiel du Conseil privé du Roi pour le Canada.
- b. **SSM.CAN.NSC.00002872_REL** : Le Canada a accepté de lever le caviardage du texte « 1pm Ministerial update readout. Please let me know if there are any questions. » (imprimé de la mise à jour de 13 h du ministre. Veuillez m'aviser s'il y a des questions), ainsi que des parties des pages 1 à 3. En ce qui concerne le reste des renseignements caviardés, le Canada maintient que, bien qu'ils soient pertinents, ils constituent un document confidentiel du Conseil privé du Roi pour le Canada.

31. Le Canada a fourni par courriel aux parties des versions partiellement non caviardées de ces documents et il s'apprête à les rendre disponibles dans la base de données des parties. Entre-temps, comme je l'ai souligné ci-dessus, la Commission a pris des dispositions afin que les documents partiellement non caviardés soient utilisés lors de l'interrogatoire par la société Freedom le 21 novembre.

32. Pour les motifs décrits dans ma Décision relative à la demande visant à contraindre le gouvernement du Canada à produire les versions non caviardées de documents, je rejetterais cet élément de la demande. Le Canada a examiné les documents en cause et réévalué leur classification à titre de documents confidentiels du Cabinet. Je n'ai aucune raison de mettre en doute la bonne foi de cet examen. Au terme de ce nouvel examen, je ne vois aucune raison utile d'ordonner que les caviardages soient levés. Obliger le Canada à produire une attestation au titre de l'article 39 à cette étape du processus conformément à la règle 82 des Règles ne constituerait pas une utilisation judicieuse du temps ou des ressources de la Commission.

33. Je souligne que lorsque j'ai pu prendre connaissance de ce que cachent les caviardages du gouvernement du Canada pour juger de leur pertinence ou de l'existence d'un privilège parlementaire dans le cadre de l'autre demande, j'ai constaté qu'aucun document caviardé ne se rapporte de quelque façon que ce soit aux allégations soulevées par la société Freedom dans la présente demande.

Enterprise Canada, David Chan et Shawn Folkes

34. Je rejetterais la demande de la société Freedom visant à contraindre Enterprise Canada, David Chan et Shawn Folkes à fournir des éléments de preuve pour les quatre raisons suivantes.

35. Premièrement, la société Freedom formule de sérieuses allégations au sujet d'Enterprise Canada avec peu de fondement dans la preuve.


36. L'allégation reposait initialement sur une comparaison côte à côte de photographies peu claires et d'une autre d'un homme que la société Freedom confirme être M. Fox. Les photos ne fournissent aucune information utile sur la personne qui tenait ou photographiait les drapeaux en question. Il n'est même pas clair d'après les documents de la société Freedom qui, selon elle, a pris la photo du manifestant tenant le drapeau avec le camion.

37. La société Freedom a maintenant eu l'occasion d'approfondir les diverses composantes de sa théorie avec les représentants du SCRS et du CIET ainsi qu'avec deux membres du Cabinet. Ces interrogatoires n'ont révélé aucune preuve à l'appui de la théorie.

38. Deuxièmement, la divulgation tardive de l'affidavit de M. Folkes ne règle pas l'absence de fondement. L'affidavit n'a pas été vérifié et est contredit par les déclarations publiques d'Enterprise Canada. Pour que la Commission puisse s'appuyer sur l'affidavit, il faudrait qu'il soit soumis à un contre-interrogatoire afin d'évaluer la crédibilité et la fiabilité des déclarations qui y sont énoncées. On peut dire que la force de cette preuve d'identification n'est pas élevée. Compte tenu de la gravité des allégations, la Commission aurait probablement besoin de recevoir des preuves d'Enterprise Canada et des personnes visées par les allégations de la société Freedom. Cela constituerait une distraction très importante par rapport au mandat principal de la Commission. Compte tenu de l'absence de tout autre appui factuel, il n'est pas prudent d'utiliser le temps restant de la Commission pour poursuivre la théorie de la société Freedom.

39. Troisièmement, les allégations ont été formulées très tard au cours des audiences sur la phase factuelle et aucune explication n'a été offerte afin d'expliquer pourquoi elles n'ont pas été formulées plus tôt.

40. Quatrièmement, et en dernier lieux, aussi troublantes que puissent être les allégations de la société Freedom, même si elles étaient appuyées par une preuve



Volume 4 – Décision relative à la demande visant à obliger à produire des documents, à citer des témoins à comparaître et à prendre d'autres mesures correctives, 22 novembre 2022

convaincante, il n'en demeure pas moins qu'elles n'auraient que peu de pertinence, voire aucune, par rapport aux questions clés que la Commission doit trancher.

41. Pour ces motifs, la demande modifiée est rejetée.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 22 novembre 2022



Annexe 27

Deuxième décision relative à la
demande visant à contraindre
le gouvernement du Canada
à produire les versions non
caviardées de documents

1 décembre 2022

1. La société à but non lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (la société Freedom) a demandé à la Commission d'obtenir l'accès aux versions non caviardées de documents que le gouvernement du Canada (le Canada) a remis à la Commission. Plus précisément, la société Freedom a demandé que la Commission ordonne au Canada de retirer tous les caviardages appliqués sur la base du privilège parlementaire et tous les caviardages fondés sur l'absence de pertinence, sous réserve d'un mécanisme d'audience à huis clos proposé pour examiner l'absence de pertinence.

2. La société Freedom a envoyé sa demande par courriel le 24 novembre. En raison des contraintes de temps, j'ai rendu deux ordonnances provisoires relativement à cette demande, soit à 22 h 26 le soir même (première ordonnance) et à 9 h 22 le 25 novembre (deuxième ordonnance).

3. Dans la présente décision, je développe les motifs des première et deuxième ordonnances et je traite du reste de la demande.

Contexte de la demande et règles et lois applicables

4. La société Freedom a présenté une demande par courriel le 24 novembre 2022 à 10 h 14. La demande de la société Freedom a été envoyée pendant que la vice première ministre témoignait l'avant dernier jour de la phase des audiences de la Commission consacrée à la présentation de la preuve. La société Freedom m'a demandé de rendre une ordonnance « à la pause », laquelle devait avoir lieu environ une heure après l'envoi de la demande par courriel. Elle demandait les mesures suivantes :

1. Que soit ordonné le retrait immédiat de tous les caviardages fondés sur le privilège parlementaire dans tout document pertinent du gouvernement du Canada;

2. Que soit ordonné le retrait de tout caviardage fondé sur l'absence de pertinence dans tout document du gouvernement du Canada, sous réserve du paragraphe 3;
 3. En ce qui concerne tout document que le gouvernement du Canada souhaite caviarder pour absence de pertinence, le Canada peut en faire la demande à huis clos en présence d'un avocat, et la règle de l'engagement implicite s'applique à cette procédure à huis clos.
5. Je n'ai ordonné aucune mesure à la pause. Comme je l'expliquerai, même si une telle ordonnance avait été rendue, elle n'aurait pu être respectée en temps utile. De plus, l'équité procédurale exigeait que la Commission demande la position des parties, notamment celle du Canada, sur la demande de la société Freedom. J'ai donc demandé que les observations soient fournies au plus tard à 13 h 30 ce même jour, le 24 novembre.
6. L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) a appuyé la demande de la société Freedom visant à obtenir une ordonnance exigeant le retrait des caviardages fondés sur le privilège parlementaire. Le Justice Center for Constitutional Freedom (JCCF) a appuyé la position de l'ACLC et demandé que tout autre document dont la production ou le non-caviardage est ordonné soit produit dans un format lisible. La JCCF a aussi demandé une autre liste d'entrées en vrac afin que les parties puissent demander que les documents récemment produits soient déposés comme pièces avant la date limite de clôture des observations. Le Conseil canadien des avocats de la défense (CCAD) et l'ACLC se sont prononcés en faveur du retrait des caviardages non conformes à la loi ou incompatibles avec une décision de la Commission. La Coalition d'Ottawa a soutenu le retrait des caviardages, mais a souligné que le principe de proportionnalité exigeait la désignation de documents précis.
7. Le gouvernement du Canada n'a pas fourni d'observations en réponse.

8. Je m'étais penché sur les deux questions, soit le caviardage fondé sur le privilège parlementaire et l'absence de pertinence, dans la *Décision relative à la demande visant à contraindre le gouvernement du Canada à produire les versions non caviardées de documents datée du 22 novembre 2022* (la décision sur le caviardage). La présente décision renvoie à la décision sur le caviardage et elle devrait être lue conjointement avec celle-ci.

Analyse

9. Pour situer le contexte, je vais brièvement évoquer le fondement de ma décision sur le caviardage et j'expliquerai aussi plus en détail pourquoi j'ai rendu les première et deuxième ordonnances, ainsi que la portée de ces ordonnances.

La décision sur le caviardage

10. Dans la décision sur le caviardage, j'ai expliqué que le recours au privilège parlementaire comme fondement pour empêcher la divulgation d'information ou pour caviarder des documents semblait nouveau. Par conséquent, je n'étais pas prêt à accepter la position du Canada selon laquelle la doctrine du privilège parlementaire était aussi largement appliquée qu'il le laissait entendre. J'ai expliqué qu'après avoir examiné une version non caviardée des documents fournis à la Commission, il m'apparaissait évident qu'en supposant que le privilège parlementaire comprenne un droit au caviardage, aucun motif de caviardage n'avait été établi pour ces documents. En substance, j'ai laissé en suspens la question de savoir s'il existe un droit au caviardage fondé sur le privilège parlementaire et comment il s'appliquerait. Le jour venu, des observations complètes pourront être formulées et le fondement sous-jacent de l'exercice d'un tel privilège pourra être pleinement examiné dans ce contexte.

Première ordonnance

11. Dans le cadre de la présente demande, ni le Canada ni aucune autre partie n'a fourni de source ou de fondement permettant d'autoriser le caviardage fondé sur le privilège parlementaire au delà de ce qui a été fourni dans le contexte de la décision sur le caviardage. Compte tenu de l'urgence, j'ai décidé d'ordonner au Canada d'annuler les caviardages fondés sur le privilège parlementaire (à condition qu'il n'y ait pas d'autres motifs de les maintenir) des documents que les parties avaient décrits comme pouvant être pertinents pour leur contre interrogatoire des témoins du cabinet du premier ministre (CPM) qui devaient témoigner dans l'après-midi du 24 novembre et pour leur contre interrogatoire du premier ministre. Les documents n'étaient pas disponibles à temps pour être utilisés lors du contre interrogatoire des témoins du CPM, mais ils l'étaient pour être présentés au premier ministre si les parties le souhaitaient. Le courriel transmettant la première ordonnance indiquait ce qui suit :

[TRADUCTION]

La Commission n'a reçu aucune réponse du gouvernement du Canada dans le délai fixé. En attendant une décision sur la demande intégrale et pour aider les parties qui doivent procéder au contre interrogatoire du témoin demain, le commissaire a décidé que l'ordonnance provisoire suivante devait être rendue :

Le gouvernement du Canada doit annuler les caviardages fondés sur le privilège parlementaire dans tous les documents que les parties ont décrits comme étant pertinents pour a) le groupe de témoins du cabinet du premier ministre qui a témoigné aujourd'hui (nommés dans le Résumé de l'entrevue avec le groupe de témoins du CPM dans la feuille Excel ci jointe intitulée « Résumés de la liste des témoins – Jour 30 – 24 novembre ») et

b) le premier ministre (nommé dans le Résumé de l’entrevue avec Justin Trudeau dans la feuille Excel ci jointe intitulée « Résumés de la liste des témoins – Jour 31 – 25 novembre »), à condition qu’il n’y ait aucune autre raison de maintenir le caviardage.

Le gouvernement du Canada doit transmettre directement des versions non caviardées des documents par courriel aux avocats de toutes les parties d’ici **23 h 30 ce soir** et prendre les mesures nécessaires pour les rendre disponibles dans la base de données des parties d’ici 9 h demain.

12. Huit documents étaient visés par la première ordonnance. Le Canada a transmis des versions non caviardées de cinq d’entre eux à toutes les parties le 25 novembre à 14 h 36. Le Canada a envoyé à la Commission des copies des trois autres (PB.CAN.00001844, SSM.CAN.00007982 et SSM.NSC.CAN.00002941) avec des caviardages transparents, ainsi qu’une lettre me demandant de réexaminer mon ordonnance à l’égard de ces documents. Je traite de cette demande plus loin dans les présents motifs.

13. La première ordonnance était provisoire parce que je n’étais pas prêt, à ce stade, à ordonner au Canada d’annuler les caviardages de tous les documents pour lesquels le privilège parlementaire avait été invoqué. Aucune partie n’avait confirmé le nombre de documents auxquels ce fondement du caviardage avait été appliqué. De plus, une ordonnance générale incluant le caviardage pour absence de pertinence pourrait être disproportionnée et impossible à respecter à temps pour aider les avocats dans leur contre-interrogatoire des autres témoins. Même si elle était justifiée, une telle ordonnance n’aurait guère d’utilité pour les parties. En revanche, une ordonnance exigeant du Canada qu’il ne caviarde pas les documents que les parties avaient déjà désignés comme étant pertinents pour le témoignage du premier ministre et de ses hauts fonctionnaires semblait mieux adaptée aux circonstances.

14. De plus, il se peut fort bien que le Canada ait procédé aux caviardages en se fondant sur le privilège parlementaire, mais qu'il pouvait invoquer d'autres motifs pour les caviardages, comme les documents confidentiels du Cabinet. J'ai donc ordonné l'annulation des caviardages fondés sur le privilège parlementaire, *à condition qu'il n'y ait pas d'autre fondement pour les maintenir.*

15. La première ordonnance ne traitait pas des caviardages fondés sur l'absence de pertinence. J'avais tranché cette question dans la décision sur le caviardage et la demande de la société Freedom visait, en fait, à remettre en cause cette décision. Quoi qu'il en soit, la demande d'ordonnance générale de la société Freedom n'était pas proportionnée compte tenu des contraintes de temps auxquelles la Commission et toutes les parties étaient soumises. Il incombait à la société Freedom de désigner les documents précis pour lesquels elle demandait une décision sur la pertinence des caviardages du Canada. Enfin, le mécanisme à huis clos proposé par la société Freedom n'aurait pas été viable compte tenu du nombre de parties, du moment et de la nature de cette enquête publique.

Deuxième ordonnance

16. Le 25 novembre au matin, j'ai examiné les trois documents à l'égard desquels le Canada me demandait de réexaminer la première ordonnance. Dans sa lettre, le Canada décrivait la nature du texte caviardé, sans présenter d'autres observations de fond.

17. Je n'étais pas convaincu que, même si le privilège parlementaire pouvait servir de fondement aux caviardages, l'un ou l'autre des caviardages dans les trois documents répondait au critère de nécessité énoncé dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, c'est à dire que les caviardages étaient nécessaires à la lumière des objectifs du privilège parlementaire et que le fait d'ordonner leur retrait

saperait l'autonomie dont l'assemblée ou ses membres ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement¹.

18. Le 25 novembre à 9 h 22, l'avocat de la Commission a transmis ma décision :

[TRADUCTION]

Le commissaire a examiné les trois documents à l'égard desquels le gouvernement du Canada lui a demandé de réexaminer sa décision. Pour les motifs énoncés dans la décision antérieure du commissaire concernant le privilège parlementaire, le commissaire n'est pas convaincu que le gouvernement du Canada s'est acquitté du fardeau qui lui incombait de montrer que les caviardages fondés sur le privilège parlementaire dans ces trois documents sont appropriés.

Le commissaire ordonne au gouvernement du Canada d'envoyer des copies de ces trois documents sans caviardage d'ici **10 h 30 aujourd'hui**, à défaut de quoi la Commission distribuera aux parties les copies qu'elle a reçues.

19. L'avocat du Canada a fait parvenir des versions non caviardées des trois documents aux parties à 10 h 27. Par conséquent, les parties ont pu les utiliser dans leur contre interrogatoire du premier ministre.

Le bien-fondé de la demande

20. J'en viens au bien-fondé de la demande. Comme je l'ai souligné, la société Freedom a signifié la demande alors que les témoignages étaient en cours lors de l'avant-dernière journée des audiences de la Commission consacrées à la présentation de la preuve. Elle demandait qu'une ordonnance soit rendue en moins

¹ 2005 CSC 30, par. 46; *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*, 2018 CSC 39, par. 29.

d'une heure. Cette ordonnance, si elle avait été rendue, aurait affecté un nombre inconnu de documents.

21. À mon avis, la façon préférable et proportionnée de procéder aurait été que la société Freedom nomme les documents dont elle contestait les caviardages appliqués par le gouvernement du Canada. Ainsi, l'avocat du Canada aurait pu présenter des observations sur chaque document et, éventuellement, produire des versions sans caviardage pour moi seul. C'est ainsi que la première demande de la société Freedom était structurée et toutes les parties avaient bénéficié de cette structure.

22. De plus, les parties avaient accès avant le début des audiences à de nombreux documents du Canada contenant des caviardages fondés sur le privilège parlementaire ou l'absence de pertinence. Si la société Freedom contestait le droit du Canada de procéder à de tels caviardages, ou l'application de ces catégories à des documents précis, elle aurait pu présenter cette demande plus tôt. Le cas échéant, non seulement la question aurait été tranchée plus rapidement pour toutes les parties, mais une décision de ma part aurait pu éclairer les pratiques de caviardage du Canada tandis qu'il continuait d'alimenter la base de données des parties. Demander une ordonnance générale visant les caviardages fondés à la fois sur le privilège parlementaire et l'absence de pertinence l'avant dernier jour des audiences consacrées à la présentation de la preuve, après que presque tous les témoins avaient été entendus, n'aidait guère les parties d'un point de vue pratique. Une telle ordonnance n'aurait pas non plus aidé substantiellement la Commission dans sa fonction d'établissement des faits. Par conséquent, j'ai conclu que la demande relative aux caviardages pour absence de pertinence devait être rejetée. Il n'est ni proportionné ni équitable de lancer à ce stade avancé de la procédure une contestation générique aussi large et de créer un processus lourd pour traiter ces caviardages.

23. Après la clôture des audiences consacrées à la présentation de la preuve, l'avocat de la Commission a communiqué avec l'avocat du Canada au sujet des caviardages fondés sur le privilège parlementaire. Il a été déterminé que le nombre

de documents concernés, au delà de ceux déjà traités dans mes ordonnances provisoires, était relativement limité. Ayant maintenant eu l'occasion d'analyser les conclusions relatives au privilège parlementaire que j'ai énoncées dans la décision sur le caviardage du 22 novembre et dans les deux ordonnances provisoires, le Canada a accepté de supprimer le caviardage fondé sur le privilège parlementaire des 20 documents de la base de données des parties auxquels ce caviardage avait été appliqué. Ces documents non caviardés seront versés dans la base de données des parties sous peu et pourront être utilisés et cités dans les observations finales, si les parties le souhaitent.

24. À l'intention des parties, les 20 documents à l'égard desquels le gouvernement du Canada a accepté d'annuler les caviardages fondés sur le privilège parlementaire sont les suivants :

SSM.CAN.00001529_REL

SSM.CAN.00002004_REL

SSM.CAN.00007537_REL

SSM.CAN.00007870_REL

SSM.CAN.00006180_REL

SSM.CAN.NSC.00002814_REL

SSM.CAN.NSC.00002890_REL

SSM.NSC.CAN.00002938

SSM.CAN.00007769

SSM.CAN.00007781

SSM.NSC.CAN.00002407_REL

SSM.NSC.CAN.00003045_REL

SSM.NSC.CAN.00003039_REL

SSM.CAN.00008125_REL

SSM.CAN.00008186_REL

SSM.CAN.00008628_REL

SSM.NSC.CAN.00003151_REL

SSM.NSC.CAN.00003178_REL

SSM.NSC.CAN.00003081_REL

SSM.NSC.CAN.00003082_REL

Décision

25. La partie de la demande portant sur le privilège parlementaire est sans objet. Pour les motifs énoncés ci-dessus, je rejette le reste de la demande de la société Freedom.

Signé

L'honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 1^{er} décembre 2022



Annexe 28

Troisième décision relative à la
demande visant à contraindre
le gouvernement du Canada
à produire les versions non
caviardées de documents

7 décembre 2022

1. L'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms (la société Freedom), qui a obtenu la qualité pour agir conjointement avec un groupe d'organiseurs du convoi dans le cadre de cette Commission, a présenté une demande de réparation, le 2 décembre, aux termes de l'article 4 de la *Loi sur les enquêtes*. Elle demandait les mesures suivantes :

- a. Que soit ordonné le retrait de tout caviardage fondé sur l'absence de pertinence dans tous les documents du gouvernement du Canada et que les documents non caviardés soient remis aux parties;
 - b. Que soit ordonnée la production non caviardée de tous les documents du gouvernement du Canada caviardés n'ayant pas d'attestation de la greffière du Conseil privé, aux termes de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, et plus particulièrement, des notes de Sarah Jackson;
 - c. Que soit ordonnée la production non caviardée de tous les documents du gouvernement du Canada caviardés en raison du secret professionnel, s'il n'y a pas de preuve qu'un « avocat était présent », et plus particulièrement, des notes de Sarah Jackson :
 - d. Que les parties aient l'autorisation d'utiliser les documents non caviardés dans les sections (a), (b), et (c) dans leurs soumissions, sous réserve que le gouvernement du Canada « réussisse à plaider que seules les versions caviardées desdits documents devraient être versées au dossier public conformément au fardeau juridique qui leur incombe. »
- [TRADUCTION]

2. Les avocats de la Commission ont transmis la demande de la société Freedom à toutes les parties et leur ont demandé de transmettre leurs observations complémentaires au plus tard à 17 h le 6 décembre.

3. Les seules observations reçues ont été celles du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada soutient que la demande doit être rejetée pour les raisons suivantes :

- a. La demande de réparation est prescrite, car elle a été présentée après la clôture de la phase de présentation de la preuve de la Commission;
- b. La demande vise la production d'un nombre indéfini de documents du gouvernement du Canada. Selon le gouvernement du Canada, cela contrevient au principe de proportionnalité;
- c. La question du fondement juridique et du caractère approprié des caviardages aux notes de Sarah Jackson (SSM.CAN.00007719) est chose jugée, car les décisions précédentes du commissaire le 22 novembre (dans la première décision relative au caviardage) et le 1er décembre (dans la deuxième décision relative au caviardage) l'ont déjà réglée.

4. La société Freedom a répondu aux observations du gouvernement du Canada, et soutient ce qui suit :

- a. Que sa demande n'est pas prescrite, car elle a été présentée au cours de la phase de présentation de la preuve des audiences, et qu'elle a simplement « renouvelé » sa demande pour « réexamen ». La société Freedom soutient également que la Commission conserve sa compétence aux termes de la *Loi sur les enquêtes*, même une fois la phase de présentation de la preuve terminée;
- b. Que, sur la question de la proportionnalité, la portée des caviardages du gouvernement du Canada dans ces documents contrevient au principe de la proportionnalité, et à la règle de droit;

- c. Que la doctrine de la chose jugée ne s’applique pas aux notes de Mme Jackson, car (i) elle ne s’applique pas aux motions et aux ordonnances interlocutoires, (ii) les décisions précédentes ont été rendues sans compétence, et (iii) elle ne s’applique pas dans les circonstances où elle pourrait entraîner une injustice, comme dans le cas présent.

Contexte de la demande et analyse

5. La phase liée aux politiques des audiences de la Commission s’est terminée le 2 décembre. La phase relative aux faits s’est terminée la semaine d’avant, le 25 novembre.

6. Comme l’a souligné le gouvernement du Canada dans ses observations, j’ai déjà rendu des décisions dans la première décision relative au caviardage, publiée le 22 novembre, et la deuxième décision relative au caviardage, publiée le 1^{er} décembre, en ce qui concerne certains des caviardages apportés par le Canada. Dans la première décision relative au caviardage, j’ai revu certains documents qui avaient été caviardés en raison du principe de la confidentialité des documents du Cabinet, de l’absence de pertinence, et du secret professionnel. Les notes de Sarah Jackson faisaient partie de ces documents. Il n’y a aucune raison que la société Freedom présente de nouveau une demande de réparation pour le même document. J’adopte le raisonnement exprimé dans la première décision relative au caviardage, dans le cadre de laquelle j’ai revu la pertinence des renseignements caviardés dans les notes de Mme Jackson et conclu qu’ils étaient « tout à fait dénués de pertinence » (paragraphe 37).

7. De façon plus générale, il s’agit de la troisième demande que présente la société Freedom qui porte sur des questions d’absence de pertinence. C’est la deuxième demande qu’elle présente qui touche à la question du principe de confidentialité des documents du Cabinet et du secret professionnel. Elle avance les mêmes arguments ou des arguments similaires que dans les demandes précédentes et cherche à obtenir

la réparation que j'ai déjà refusé de lui accorder dans la deuxième décision relative au caviardage.

8. Je ne suis pas prêt à accorder l'ordonnance générale demandée pour les raisons énoncées dans la première et dans la deuxième décision, auxquelles j'ajoute ce qui suit.

9. Il n'y a aucune raison d'affirmer que tous les caviardages effectués par le gouvernement du Canada sont illégitimes ou qu'ils n'ont pas été faits de bonne foi. En l'absence d'une preuve contraire, cette demande est comme une « recherche à l'aveuglette ». Elle n'est pas conforme aux principes directeurs, énoncés à la règle 10 des Règles de pratique et de procédure de la Commission, soit : la proportionnalité, la transparence, l'équité, la rapidité et la diligence. L'ordonnance demandée ne respecte ni le principe de la proportionnalité ni celui de l'équité.

10. De plus, en ce qui concerne les notes de Mme Jackson, l'ordonnance demandée est incompatible avec la première décision relative au caviardage, dans laquelle je me suis prononcé sur les trois raisons de caviardage en ce qui concerne ce document. Je suis d'avis de rejeter cette partie de la demande pour cette seule raison.

11. La demande de la société Freedom affirme que la « preuve orale rendue sous serment » appuie la réparation demandée ci-dessus au point 1 (b) et (c). Toutefois, cette demande est présentée sans faire mention de transcriptions ou de précisions concernant la preuve qui serait pertinente à la réparation demandée. Je ne peux l'accepter.

Le moment choisi pour présenter la demande

12. Je souligne de nouveau que toutes les parties savaient, avant les audiences, que le gouvernement du Canada avait caviardé des documents. Elles savaient également quelles étaient les raisons des caviardages. La remise en question de

certaines caviardages aurait dû être faite en temps opportun. Même là, il aurait été nécessaire pour les parties de préciser les raisons pour lesquelles les documents posaient problème afin qu’elles puissent présenter des observations plus précises et que je puisse revoir les documents (avec des caviardages transparents s’ils avaient été remis comme cela aux avocats de la Commission) et établir la légitimité des caviardages.

13. Le demandeur n’a pas essayé de faciliter un tel examen en temps opportun. Il a mentionné les notes de Sarah Jackson pour lesquelles une décision a déjà été rendue et n’a pas nommé d’autres documents précis qui le préoccupent. La demande générale du demandeur n’est pas raisonnable et ne respecte pas les principes de la proportionnalité et de l’équité.

14. Pour être clair, j’estime que la production de tous les documents caviardés en format non caviardé n’est pas nécessaire pour faire toute la lumière sur les questions pertinentes au mandat de la Commission. Je n’ai aucun doute que la preuve recueillie pendant les audiences suffira pour me permettre de donner au public des réponses complètes aux questions pertinentes au mandat de la Commission.

Décision

15. Pour les raisons susmentionnées, je suis donc d’avis de rejeter la demande de la société Freedom.

Signé

L’honorable Paul S. Rouleau
Commissaire

Le 7 décembre 2022



Annexe 29

Rapport - Ce que nous avons
entendu des Canadiens :
Consultation publique sur les
manifestations et la déclaration
de l'état d'urgence



**COMMISSION
SUR L'ÉTAT
D'URGENCE**

**Rapport - Ce que
nous avons
entendu des
Canadiens :
Consultation
publique sur les
manifestations et
la déclaration de
l'état d'urgence**



Table des matières

Introduction	4
À propos des consultations et des participants	4
Ce que nous avons entendu : les thèmes clés	7
1. Contexte de la pandémie de COVID-19 : sentiments d'exclusion et d'isolement	7
2. Le Convoi de la liberté : sentiment d'appartenance, espoir et fierté	8
3. Vision pacifique des manifestations.....	8
4. Santé des membres des communautés affectées par les manifestations.....	9
5. Crainte quant à la sécurité des membres des communautés affectées par les manifestations.....	11
6. Perturbation à la vie quotidienne des résidents d'Ottawa	12
7. Opinions des membres du public opposés aux manifestations.....	13
8. Traitement médiatique des manifestations : fausses représentations et surmédiation	15
9. Déclarations du gouvernement fédéral sur les manifestants qui ont divisé la population	16
10. Double standard du gouvernement dans le traitement des manifestations	17
11. Résolution pacifique possible des manifestations par le dialogue	18
12. Incompréhension et frustration à l'égard des politiciens qui appuyaient les manifestants	18
13. Sentiment d'abandon et perte de confiance envers les autorités.....	19
14. Le recours à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i> n'aurait peut-être pas été nécessaire si les corps policiers avaient agi plus tôt.....	20
15. L'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i> était nécessaire	21
16. L'invocation de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i> était injustifiée et inappropriée	23
17. Craintes au moment de la déclaration de l'état d'urgence	24
18. Impacts directs de la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i> sur la vie des manifestants et des gens qui les ont appuyés	25
19. Perte de confiance envers le gouvernement et les institutions	26
20. Peur persistante du gouvernement et des institutions	27
21. Sentiment de peur et perception de miner la démocratie	28
22. Symboles canadiens : atteinte et changement de perception	29
23. Atteinte à la réputation du Canada sur la scène internationale	30
24. Inquiétudes relatives aux influences étrangères	31



25. Recommandations relatives à la <i>Loi sur les mesures d'urgence</i>	31
26. Recommandations générales	33
Conclusion	34



Introduction

La [Commission sur l'état d'urgence](#) (Commission) a un vaste [mandat](#), d'examiner et de faire rapport sur les circonstances qui ont motivé la déclaration de l'état d'urgence par le gouvernement fédéral ainsi que sur les mesures prises pour gérer l'urgence déclarée du 14 au 23 février 2022.

C'est dans le cadre de ce mandat que la Commission a invité les membres du public à fournir des commentaires sur leurs expériences, leurs observations, leurs points de vue et leurs idées. Le but de cette consultation publique est d'aider la Commission à pleinement apprécier dans quelle mesure la déclaration de l'état d'urgence et les mesures prises à la suite de son application ont eu un impact sur les Canadiens. Les commentaires et les observations reçus aident également la Commission dans la formulation de ses recommandations.

Durant cette consultation, qui a duré 75 jours, la Commission a reçu plus de **8 800 soumissions** écrites. Les commentaires provenaient d'un large éventail de la population canadienne, notamment des gens qui ont participé aux manifestations, des membres des communautés ayant été affectées par les manifestations, du public en général, des personnes qui occupent un rôle de service public ou gouvernemental (sécurité publique, application de la loi, etc.), des représentants d'organismes à but non lucratif ou de défense d'intérêts, ainsi que des gens vivant à l'étranger.

Nous remercions les gens qui ont participé à cet important processus de consultation publique.

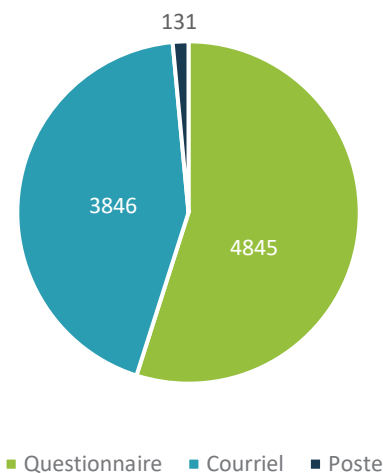
À propos des consultations et des participants

La Commission a mené un processus de [consultation publique](#) entre le 18 août 2022 et le 31 octobre 2022. Dans le cadre de ce processus de consultation, nous avons demandé aux membres du public de nous fournir par écrit leurs commentaires et observations :

- par un questionnaire¹ (55%);
- par courriel (44%); et
- par la poste (1%).

Afin de guider le public à travers le processus de soumission écrite, des [lignes directrices](#) contenant des instructions et des questions ont été publiées.

Soumissions reçues
par type



¹ En fonction des mêmes questions contenues dans les lignes directrices, le 30 septembre 2022, la Commission a publié un questionnaire en ligne afin de fournir aux Canadiens une autre méthode pour partager leurs points de vue avec la Commission afin de faciliter le traitement du grand nombre de soumissions reçues quotidiennement.



Les principales questions étaient les suivantes :

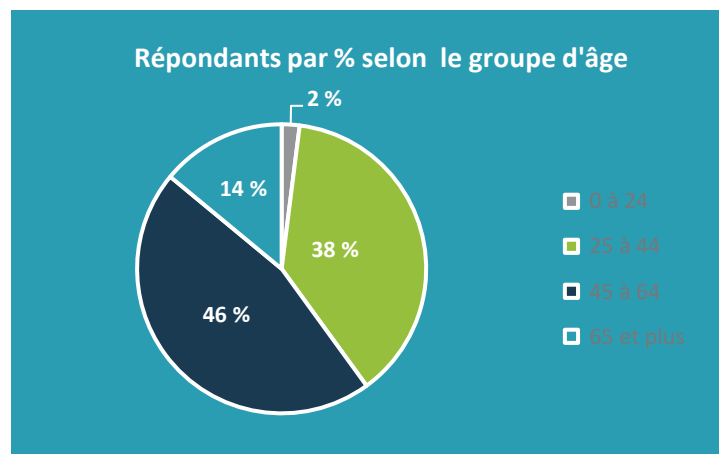
Question n° 1 (veuillez choisir toutes les questions qui s'appliquent)

- Si vous avez participé à des activités de protestation n'importe où au Canada en janvier et en février 2022, veuillez faire part à la Commission de votre expérience. Par exemple, quel a été votre rôle, pourquoi avez-vous participé, quelle a été votre expérience, quelles ont été les répercussions sur vous et quel sentiment éprouvez-vous maintenant à l'égard de votre participation à ces activités?
- Si vous avez été touché personnellement par des activités de protestation n'importe où au Canada, veuillez faire part à la Commission de votre expérience. Par exemple, qu'est-ce qui vous a touché, comment votre routine et votre bien-être ont-ils été affectés (positivement ou négativement), et comment vous sentiez-vous?
- Si vous avez été touché personnellement par le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, veuillez faire part à la Commission de votre expérience. Par exemple, qu'est-ce qui vous a touché, comment votre routine et votre bien-être ont-ils été affectés (positivement ou négativement), et comment vous sentiez-vous?
- Si vous n'étiez ni impliqué ni touché personnellement par les diverses activités de protestation au Canada ou par le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, quelles sont vos observations et opinions sur les activités de protestation survenues et sur la réponse de la police et du gouvernement, quelles ont été les répercussions de ces activités sur vous, le cas échéant, et comment vous êtes-vous senti à la suite de cela?

Question n° 2

Nous vous encourageons également à faire part à la Commission de votre avis sur la *Loi sur les mesures d'urgence*, le caractère approprié ou l'efficacité des mesures prises et tous les changements que la Commission devrait recommander en ce qui concerne la *Loi sur les mesures d'urgence* ou les autres domaines d'étude ou d'examen selon vous. La Commission accueille également vos points de vue sur les répercussions des manifestations ou du recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* sur l'image du Canada à l'échelle internationale.

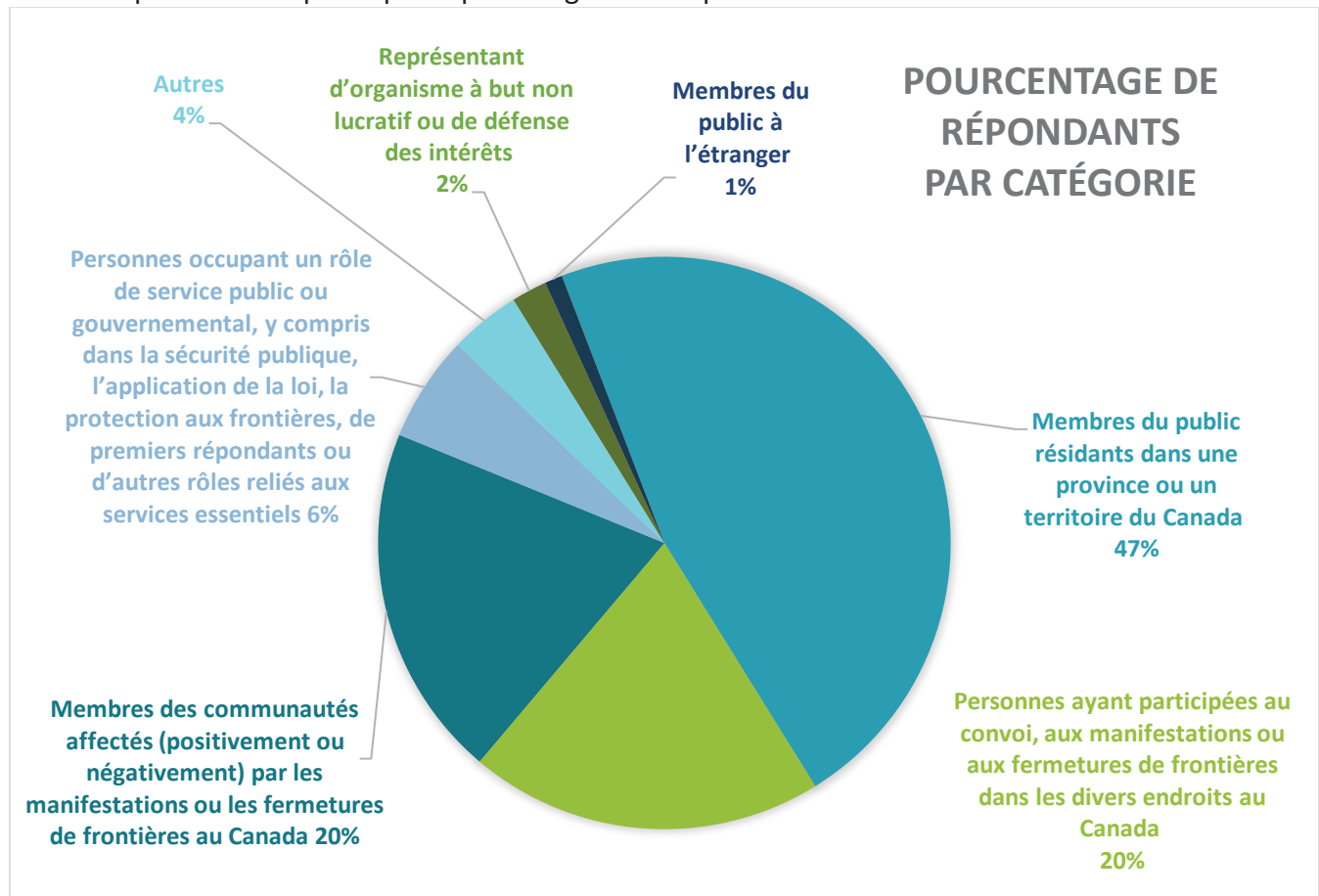
L'âge des répondants était également varié.²



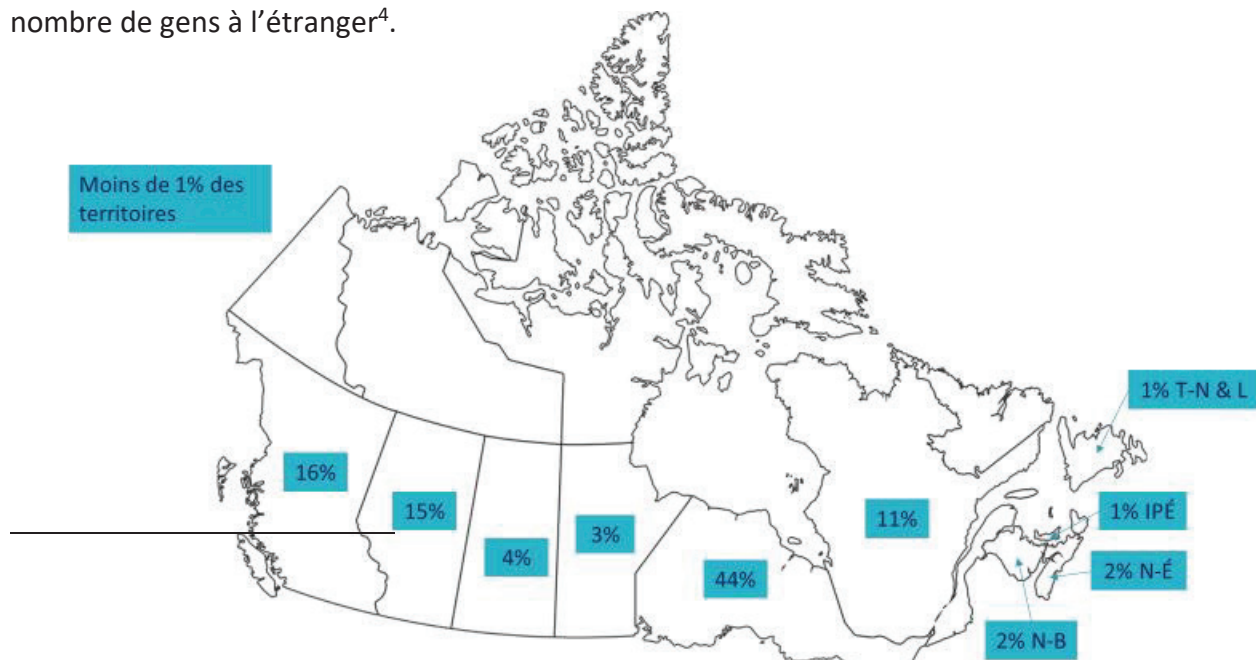
² Notez que cette information a été fournie volontairement par les répondants au questionnaire seulement.



Voici la répartition des participants par catégorie de répondants.³



La Commission a reçu des commentaires et des observations de gens partout au pays et d'un très petit nombre de gens à l'étranger⁴.



³ Notez que cette information a été fournie volontairement par les répondants au questionnaire seulement.

⁴ Notez que cette information a été fournie volontairement par les répondants au questionnaire seulement.



Ce que nous avons entendu : les thèmes clés

Le processus de consultation publique nous a permis de mieux comprendre les événements de janvier et de février 2022.

Les répondants avaient des opinions diverses et contraires. Cependant, plusieurs points de vue communs et partagés ont émergé, peu importe l'opinion des répondants sur l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Cela dit, certains thèmes clés ne représentent que la perspective de certaines catégories de répondants, tandis que d'autres contiennent des points de vue opposés.

Bien que la majorité des répondants estime que l'ensemble des paliers gouvernementaux (municipal, provincial et fédéral) avaient un rôle à jouer dans la gestion des manifestations, les répondants sont largement divisés relativement au bienfondé des manifestations, de leur impact sur les communautés et sur la société canadienne, la pertinence de l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et les conséquences de son utilisation.

1. Contexte de la pandémie de COVID-19 : sentiments d'exclusion et d'isolement

Plusieurs répondants affirment qu'au cours de la pandémie de COVID-19 ils se sont sentis exclus de la société en raison de leur statut vaccinal (c.-à-d. non vacciné) et/ou de leurs opinions contre les mesures sanitaires imposées par les divers paliers gouvernementaux.

Une préoccupation commune relativement à la vaccination était la crainte de perte d'autonomie corporelle. Beaucoup estimaient que les questions relatives aux décisions médicales devaient être prises sur une base individuelle et ne pas être débattues publiquement. Certains estimaient également que leurs inquiétudes quant aux risques associés à la vaccination n'ont pas été prises en compte ou ont été tout simplement invalidées.

Certains ont été intimidés, ostracisés et discriminés par les membres de leur communauté et leurs proches pour leurs choix et croyances relativement à la pandémie de COVID-19. Certains répondants ont précisé que cette discrimination est notamment due à la politisation des questions entourant le statut vaccinal, ce qui aurait fait naître chez certains un sentiment de désespoir et d'isolement du reste de la société.

Ce sentiment d'isolement aurait été renforcé par la couverture médiatique par les médias traditionnels qui ont fait peu de place aux points de vue alternatifs liés à la pandémie de COVID-19.

Plusieurs des répondants estiment aussi que les mesures sanitaires imposées par les gouvernements ont été mises en place pendant beaucoup trop longtemps et que ceci a aggravé les difficultés éprouvées dans les autres sphères de la société comme le travail, les événements sociaux et les voyages.

« [...] j'ai pris la décision réfléchie de ne pas me faire vacciner contre la COVID-19. À cause de ce choix, j'ai enduré plusieurs mois de persécution, d'intimidation et de ségrégation. Il semblait ne pas y avoir de fin jusqu'où le gouvernement pouvait aller pour forcer la vaccination de tous et je



craignais pour notre futur. Nous avons même envisagé de fuir le pays. Finalement, il y a eu une lueur d'espoir lors de la montée du mouvement du Convoi de la liberté. » (Traduction)

- Un membre du public

2. Le Convoi de la liberté : sentiment d'appartenance, espoir et fierté

Le Convoi de la liberté a suscité beaucoup d'espoir et a généré un sentiment d'appartenance entre les manifestants partageant des points de vue similaires en lien à la pandémie de COVID-19. Ils souhaitaient mettre fin aux mesures sanitaires et tenir le gouvernement responsable pour leur mauvaise gestion de la pandémie.

Pour la première fois en deux ans, ils disaient avoir retrouvé un sens de communauté. Ils pouvaient partager les difficultés endurées au cours de la pandémie, comme des difficultés à visiter les membres de leur famille, à voyager, et à être embauché, avec des gens aux vues similaires. Plusieurs manifestants soulignent avoir été chaleureusement accueillis dans le cadre de la manifestation à Ottawa par des Canadiens de partout au pays, de tous les milieux, de tous âges, et de tous les horizons.

Certains se disaient fiers d'avoir fait partie d'un mouvement populaire d'importance à l'histoire canadienne, tout en précisant qu'il ne s'agissait pas d'un mouvement marginal. Ils étaient fiers d'avoir suscité de l'espoir chez les autres Canadiens qui partageaient des points de vue semblables. Pour eux, les manifestations leur ont apporté un sentiment de patriotisme. Ils ont vu des Canadiens, d'un bout à l'autre du pays, rassemblés dans l'unité pour défendre une cause.

« Je ne me suis jamais senti aussi fier d'être Canadien de ma vie! » (Traduction)

- Un manifestant

Certains disaient s'être sentis dans l'obligation de participer à ces manifestations pour défendre les droits et libertés des Canadiens qui ont été compromis en raison des mesures gouvernementales liées à la COVID-19. Beaucoup ont déclaré s'être sentis appuyés sur les médias sociaux, ce qui les a motivés à continuer à manifester.

Des répondants appuyant les manifestations ont déclaré que les manifestants étaient courageux de défendre leurs perspectives quant à la pandémie et leurs droits et libertés. Pour eux, les participants du Convoi de la liberté ont fait preuve d'altruisme en faisant ce long voyage jusqu'à Ottawa et en manifestant malgré les températures glaciales.

D'une part, certains reconnaissaient que les manifestations ont perturbé les résidents du centre-ville d'Ottawa et ils en étaient désolés. D'autre part, des répondants affirmaient que la capitale nationale appartient à tous les Canadiens et que la voix des manifestants devait être entendue.

3. Vision pacifique des manifestations

Pour plusieurs, les manifestations à Ottawa étaient dans l'ensemble très pacifiques et respectueuses. Il y avait, cependant, des exceptions communes, telles que les pancartes sur lesquelles on pouvait lire des injures adressées au premier ministre. On a souligné à répétition que les trois semaines de manifestations à Ottawa étaient absentes de violence, de vandalisme, de



misogynie, de racisme et de haine. On rapporte ne s'être jamais sentis en danger. Certains disaient que les policiers étaient amicaux et serviables à leur égard.

Plusieurs disent avoir été motivés à visiter les lieux de la manifestation à Ottawa après avoir lu des messages sur les réseaux sociaux décrivant une manifestation pacifique. D'autres ont été encouragés à participer par leurs amis et leur famille.

Pour certains, il ne s'agissait pas tant d'une manifestation que d'un rassemblement de nature festive. La danse, les châteaux gonflables pour enfants, et les accolades illustraient cette atmosphère amicale. De simples citoyens célébraient la vie, la démocratie et leur pays. De bonnes actions de la part des manifestants ont été observées, dont des gens qui ont distribué de la nourriture gratuitement aux autres, fait preuve de gentillesse envers les sans-abris, nettoyé les rues et pelleté la neige.

« Ce moment que j'ai passé avec les autres Canadiens était quelque chose que je n'ai jamais vécu auparavant. Ce qui nous unissait était l'amour que nous avons [pour] le Canada et la vraie démocratie. Nous demandions simplement d'avoir une conversation avec notre premier ministre. Aucune violence ni intention malveillante envers qui que ce soit [...]. J'ai été touché par la gentillesse et le respect dont ont fait preuve ces concitoyens canadiens. » (Traduction)

- Un manifestant

Certains ont précisé que les entreprises demeurées ouvertes durant la manifestation à Ottawa ont été encouragées par les manifestants. En raison du grand nombre de personnes sur place, ces commerces ont pu bénéficier financièrement. Des manifestants ont déclaré avoir parlé avec des propriétaires d'entreprises et n'avoir entendu aucune plainte de violence ou dommages matériels.

Selon certains, les rues au centre-ville d'Ottawa n'étaient pas bloquées et tout le monde était libre de se rendre à leur appartement et bureau (y compris les édifices gouvernementaux); qu'il y avait toujours une voie ouverte dans toutes les rues pour permettre le passage des véhicules d'urgence. Les seuls barrages routiers existants avaient été créés par la police pour empêcher tout véhicule d'accéder au centre-ville.

Quant au site de manifestation secondaire situé sur le chemin Coventry à Ottawa, on indique que tout s'est déroulé paisiblement. Les camions et voitures étant garés dans les stationnements désignés, suivant les instructions de la police.

Somme toute, la vision des manifestants était axée sur la paix et l'unité afin de protéger les droits et les libertés des Canadiens. La nature pacifique de la manifestation a pris fin lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée et que la police a utilisé la force pour mettre fin aux manifestations. Certains affirment s'être mutuellement encouragés à rester pacifiques envers la police.

4. Santé des membres des communautés affectées par les manifestations

Des répondants de partout au pays ont fait part de leurs expériences et de l'impact que le Convoi de la liberté a eu sur leur vie. Les rassemblements de soutien au Convoi de la liberté qui se sont formés dans leurs communautés leur ont causé de l'anxiété et de la peur. Pour d'autres, le fait de voir le Convoi de la liberté traverser leur ville a eu le même effet.



Plusieurs résidents du centre-ville d'Ottawa ont dit que leur santé mentale a été affectée de façon significative par les manifestations. Les effets sur leur santé mentale ont continué pendant plusieurs mois après les manifestations. D'autres éprouvent des symptômes similaires aux personnes ayant vécu un traumatisme, souffrant d'insomnie, de brouillard cérébral et d'un état de stress général accru.

Des répondants se sont sentis piégés à l'intérieur de leur résidence. D'autres ont été obligés de quitter leur domicile en raison d'un niveau de stress et d'anxiété trop élevé. Pour certains, le stress et l'anxiété ont perduré même après avoir quitté le centre-ville pour un logement temporaire. Un répondant a comparé la situation des résidents qui vivent et travaillent au centre-ville d'Ottawa à celle des manifestants, qui étaient libres de trouver un logement à l'extérieur du centre-ville ou de retourner chez eux. Les résidents n'avaient pas cette dernière option.

Impacts auditifs

Les résidents d'Ottawa ont constamment entendu des klaxons bruyants et d'autres bruits, comme des cris, des hurlements, des chants et l'utilisation de feux d'artifice et de mégaphones, ce qui leur a causé beaucoup de détresse mentale. Certains ont comparé ces coups de klaxon à une certaine forme de torture. D'autres précisent avoir subi des épisodes prolongés d'acouphènes et d'hallucinations auditives (p. ex., klaxons fantômes), pendant des semaines après les manifestations.

« Il y avait un camion garé au coin des rues Bank et Laurier [...]. J'étais à environ 6 pieds du côté du camion, et je portais un masque, lorsqu'il a activé son klaxon de train. Je me souviens clairement de la douleur que j'ai ressentie à l'intérieur de mon crâne. J'ai temporairement perdu la vue. Cela peut être précisément la cause de mes acouphènes graves. » (Traduction)

- Un membre de la communauté

Impacts respiratoires

Les résidents d'Ottawa ont déclaré avoir de la difficulté à respirer et des maux de tête dus aux émissions de diesel de moteurs des camions immobiles. Ouvrir les fenêtres ou sortir à l'extérieur était inutile, car les émissions étaient partout dans le centre-ville. Quelques répondants mentionnent souffrir de problèmes respiratoires préexistants et les émissions ont exacerbé leur condition. Certains ont été contraints de quitter leur domicile pour s'établir ailleurs, loin du secteur pollué. Plusieurs se sont dits inquiets des risques respiratoires que cela a pu présenter pour les résidents du centre-ville ainsi que par rapport aux impacts environnementaux de toutes ces émissions.

Accès aux services de santé

Les fermetures de routes et les transports publics limités ont affecté l'accès aux divers services de santé. Certains affirment avoir été dans l'obligation de reporter des rendez-vous et des procédures médicales importantes, car les patients et les travailleurs de la santé pouvaient difficilement accéder au transport vers les établissements de santé. Dans d'autres cas, des rendez-vous ont été reportés afin d'assurer la sécurité des travailleurs de la santé, qui tentaient d'éviter le centre-ville d'Ottawa. Certains étaient frustrés par le fait qu'ils pouvaient



difficilement avoir accès à une aide médicale alors qu'ils étaient aux prises avec des problèmes de santé mentale causés par les manifestations.

Certains résidents ont également signalé les pénuries de médicaments auxquelles les pharmacies du centre-ville ont dû faire face. Ils ont dû se déplacer à l'extérieur du centre-ville pour remplir leurs ordonnances, ce qui a entraîné des difficultés et parfois des retards.

Des inquiétudes ont été exprimées relativement à l'impact des événements sur les populations vulnérables d'Ottawa incluant les jeunes enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées, ainsi que les animaux de compagnie.

5. Crainte quant à la sécurité des membres des communautés affectées par les manifestations

Plusieurs des gens de la communauté touchés par les manifestations, en grande partie du centre-ville d'Ottawa, affirment ne pas s'être sentis en sécurité et avoir ressenti régulièrement de l'anxiété, du stress, de la colère et de la peur face aux événements qui se produisaient près de chez eux. Les manifestations devenaient de plus en plus agressives au fil du temps. Ils ont été harcelés et victimes de comportements agressifs alors qu'ils circulaient dans les rues du centre-ville. Plusieurs d'entre eux se sont sentis otages de leur domicile, incapables de rendre visite à leurs proches ou de fréquenter les commerces de la communauté, parce qu'ils craignaient pour leur sécurité.

« J'ai participé à de nombreuses manifestations. J'ai également vécu des douzaines de manifestations à Ottawa auxquelles je n'ai pas participé. Certaines que j'appuie, d'autres auxquelles je m'oppose. J'accepte qu'il y ait parfois des méfaits et de la désobéissance publique, mais je n'ai jamais vu autant de personnes commettre des crimes et mettre les autres en danger pour leurs opinions politiques. » (Traduction)

- Un membre de la communauté

Certains résidents affirment avoir été victimes, ou témoins, de harcèlement, et de comportements agressifs et dangereux de la part des manifestants à bord de camions. Il était difficile de se déplacer sans être harcelé, klaxonné et retardé par des camionnettes arborant des drapeaux.

Harcèlement lié au port du masque

Plusieurs répondants affirment avoir été ciblés, suivis et criés après parce qu'ils portaient le masque dans les espaces publics, comme dans les transports en commun et dans les épiceries. Certains estiment que les manifestants s'étaient donné pour mission personnelle de ridiculiser et de démasquer les résidents. C'était particulièrement difficile pour les employés des commerces, car le port du masque était obligatoire à ce moment-là. Des répondants ont été témoins de klaxons et de manifestations à l'extérieur des écoles afin de protester contre le port du masque chez les enfants.

Peur d'être ciblé pour son appartenance à un groupe minoritaire

Des résidents craignaient de quitter leur domicile après avoir entendu des informations selon lesquelles des personnes de groupes minoritaires auraient fait l'objet d'une rhétorique haineuse. À titre d'exemple, un résident homosexuel s'est dit s'être senti en insécurité constante même chez lui en raison des klaxons et des cris de nature obscène de la part des



manifestants. Il précise que de nombreuses obscénités étaient de nature raciste, homophobe, et misogyne, et qu'il a lui-même été victime de propos homophobes de la part de manifestants.

De plus, quelques employés fédéraux expriment avoir craint d'être ciblés en raison de leur travail au gouvernement.

Des répondants ont qualifié les événements liés au Convoi de la liberté non pas d'une manifestation, mais d'une occupation hostile. La police ne protégeait pas les résidents, n'appliquait pas les lois transgressées par les manifestants hostiles et n'enquêtait pas sur les incidents. D'autres ont perçu la police comme étant de connivence avec les manifestants pour avoir, par exemple, pris des égoportraits avec certains d'entre eux. Un contre-manifestant affirme pour sa part avoir eu une interaction hostile avec la police.

6. Perturbation à la vie quotidienne des résidents d'Ottawa

Les résidents d'Ottawa disent avoir été privés de paix, de calme et de sommeil. Les manifestations ont causé des perturbations importantes sur de nombreuses sphères de leur vie, dont le travail. Les manifestations ont affecté leur productivité et leur efficacité. D'autres précisent avoir été incapables de travailler. Des pertes de revenu ont aussi été signalées.

Les commerçants du centre-ville ont dû fermer leurs portes pendant les manifestations, engendrant des pertes de revenus importantes et non nécessaires, à la fois pour eux et leurs employés. Ces pertes s'ajoutaient à celles de fermetures précédentes relatives aux mesures sanitaires liées à la COVID-19.

Les commerçants d'autres régions du pays ont été touchés par des manifestations locales inspirées par le Convoi de la liberté. Ces commerçants ont expliqué qu'ils avaient dû suspendre leurs opérations pendant les manifestations en raison du manque de clients, du bruit excessif et du comportement menaçant des manifestants.

De plus, des bénévoles, et des membres d'organisations non gouvernementales et d'organismes de bienfaisance ont signalé des interruptions de services et de leur capacité à servir leurs communautés pendant la période des manifestations. Certains ont rapporté les impacts négatifs que l'incapacité de se rendre sur les lieux où ils font ordinairement du bénévolat a eus sur leur personne.

« Je suis un enseignant [...] du secondaire à la retraite de 65 ans qui compte sur mes heures de bénévolat au musée pour rester actif, tant physiquement que mentalement. La fermeture prolongée du musée en raison de la COVID-19 a été difficile pour moi et les manifestations qui ont suivi n'ont qu'exacerbé ces impacts sur ma personne. » (Traduction)

- Un membre de la communauté

Les manifestations à Ottawa ont mis à rude épreuve les commerces et les services locaux. Les résidents ont signalé rencontrer des difficultés à faire leur épicerie et à se procurer des services financiers ou de santé en raison de fermetures, d'inventaires insuffisants, et du manque de transports accessibles. Ils craignaient aussi d'interagir avec les manifestants.

Les répondants étaient stressés par les fermetures de routes et le ralentissement de la circulation (en raison du caractère imprévisible des manifestants) et se sentaient mal à l'aise de conduire à



proximité des manifestants. Ils ont été obligés d'apporter des modifications majeures à leur itinéraire pour éviter les problèmes de circulation. Ils ont aussi été dans l'obligation d'annuler leurs activités, ou ils ont vu leurs activités être annulées.

« Le samedi et le dimanche du dernier week-end de janvier, j'ai essayé de traverser le pont de Wakefield à Orléans pour aller voir ma mère. Je n'ai pas réussi les deux jours; la police avait fermé la route. [...] Donc, ces personnes m'ont pris quelque chose que je ne pourrai jamais récupérer. J'ai contacté au moins un des organisateurs pour les informer de leur impact. Un organisateur qui a annoncé sur Twitter qu'Ottawa serait « fermé complètement » et que personne ne pourrait « entrer ou sortir du centre-ville » m'a répondu en disant que j'aurais pu traverser si je l'avais vraiment vraiment voulu. Je ne peux exprimer à quel point cette réponse m'a marqué. Ma mère [...] était une éducatrice dévouée. Elle était mon modèle. L'occupation illégale d'Ottawa m'a volé les derniers moments de la vie de ma mère. Je suis reconnaissante que le gouvernement fédéral soit intervenu pour y mettre fin alors que les autorités locales et provinciales ne pouvaient pas le faire. » (Traduction)

- Un membre de la communauté

7. Opinions des membres du public opposés aux manifestations

Les répondants opposés au Convoi de la liberté avaient tendance à appuyer la liberté d'expression. Selon eux, le droit des Canadiens d'exprimer leurs opinions et de manifester représente l'une des pierres angulaires d'une société libre et démocratique. Cependant, ils reconnaissaient qu'il y a des limites à la liberté d'expression. Ces limites sont dépassées lorsque la liberté d'expression d'une personne empiète de manière considérable sur les droits de liberté de mouvement et de sécurité d'une autre personne.

Pour ces répondants, les manifestations qui ont eu lieu au centre-ville d'Ottawa spécifiquement et aux diverses frontières en général se sont transformées en occupation. Les résidents d'Ottawa ont souffert, il y a eu préjudice à l'économie canadienne, et la démocratie canadienne a été minée.

Les positions exprimées par ces répondants se regroupent en trois catégories :

Une manifestation illégale différente des autres

Même si certains répondants n'ont pas été directement affectés par les manifestations, ils étaient tout de même consternés et désespérés. Ils disent avoir éprouvé de la peur et du dégoût à la suite des actions des manifestants, notamment à cause du manque flagrant de respect des droits d'autrui.

Le fait que les résidents du centre-ville d'Ottawa ont été harcelés et terrorisés fait de cet événement une manifestation inhabituelle, illégale et dangereuse. Les menaces, la violence, les discours haineux envers les élus (spécifiquement le premier ministre), ainsi que la profanation du drapeau et des monuments à Ottawa ont renforcé ce sentiment. Ces actions des manifestants témoignent d'un grand manque de respect et de tolérance envers leurs concitoyens.

Selon certains, l'allure chaotique, désorganisée et festive de la manifestation, l'absence de permis de manifester, les dommages causés par celle-ci (déchets dans la rue, bruit



assourdissant des klaxons, vandalisme, feux d'artifice, profanation de monuments) confirment qu'elle était différente des autres manifestations. De plus, la présence de signes et drapeaux haineux a délégitimé la manifestation.

Ces répondants estiment que le Convoi de la liberté a pris en otage la ville d'Ottawa afin d'obtenir gain de cause. Les revendications des manifestants étaient irréalistes, anticonstitutionnelles, et illégales.

Un manque de compréhension du droit de protester et des opinions diverses sur la notion de liberté

Pour certains, les manifestants ont une vision égoïste des droits et libertés. Les mesures mises en place relativement à la COVID-19 étaient là pour protéger l'ensemble de la population canadienne. Les Canadiens ont droit à la sécurité de leur santé en limitant les chances d'être infecté par la COVID-19 dans un lieu public. Les répondants dénoncent les propos désobligeants contre les personnes immunosupprimées et le harcèlement en public des gens portant un masque.

D'autres étaient en colère de voir les manifestants avancer qu'ils parlaient au nom de tous les Canadiens. Ils précisait que la majorité des Canadiens ont été vaccinés et ont soutenu dans l'ensemble les diverses mesures mises en place par les gouvernements dans le cadre de la pandémie COVID-19.

Certains ont également exprimé l'avis que les manifestants utilisaient les notions de « patriotisme » de « liberté » pour justifier des comportements abusifs, harcelants et illégaux. Le fait que les manifestants prétendaient « se battre pour la liberté » tout en empêchant les déplacements et en intimidant les résidents du centre-ville d'Ottawa était une contradiction flagrante. Un répondant se désole du fait que le Canada n'a pas de « Charte des responsabilités ».

« Les manifestants parlaient de liberté, mais pas des responsabilités qu'ils ont en tant que citoyens. » (Traduction)
- Un membre du public

Un autre point de vue avancé fut les désaccords de plus en plus polarisés sur ce que constitue la « liberté » représentent une division croissante dans la société. Ce type de désaccord a été attribué à la mésinformation ou désinformation, qui a également mené à une perte de confiance dans la science et les institutions. Plusieurs étaient en colère de voir des citoyens donner leur avis sur des questions scientifiques de santé sans être qualifiés pour le faire. Ils pensent que ce discours a affecté la réputation du Canada en matière de lutte contre la pandémie de COVID-19.

En raison du stress de la pandémie et de cette mésinformation et de cette désinformation, des gens qui vivent normalement en paix ont été entraînés dans une lutte pour un peu tout et contre tous.

Pour d'autres, les manifestations n'étaient qu'une occasion pour des individus frustrés de participer à un événement unique et de brûler un excès d'énergie au nom de la liberté.

La véritable motivation derrière la manifestation



Certains répondants estiment que les intentions des manifestants étaient claires dès le départ : bloquer les frontières et occuper le centre-ville d'Ottawa jusqu'à ce que le gouvernement mette fin aux mesures sanitaires, surtout en matière de mandats de vaccination. Cependant, ils disent aussi que le message des manifestants était vague et que plusieurs groupes organisateurs du Convoi de la liberté ont profité de l'évènement pour avancer des idées extrémistes, un discours haineux et antidémocratique. Le Convoi de la liberté était, par ses actions et son message, plus antigouvernemental qu'anti-mesures sanitaires.

Les répondants mentionnaient aussi les conséquences graves ainsi que les coûts que les manifestations ont eus sur la ville d'Ottawa, sur l'économie canadienne et sur les relations internationales liées aux accords commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Ils ont exprimé un sentiment de honte lié aux actions des membres du Convoi de la liberté, mais également de la colère par rapport à leurs actions et de l'anxiété à l'idée qu'une telle manifestation se produise à nouveau. Ils ont affirmé enfin que les manifestations ont contribué à envenimer le débat sur les mesures sanitaires et ont polarisé davantage la société canadienne.

8. Traitement médiatique des manifestations : fausses représentations et surmédiation

Plusieurs répondants ont exprimé avoir un faible niveau de confiance envers les médias dits traditionnels comparativement aux « nouveaux médias » comme Instagram et YouTube. D'après eux, les médias traditionnels auraient relaté une représentation faussée des faits entourant les manifestations. Certains répondants, incluant des manifestants, estiment que les médias traditionnels, tout comme le gouvernement fédéral, ont dépeint les manifestants comme un groupe marginal visant à semer la pagaille, des gens racistes et misogynes.

Il y avait une surmédiation de quelques individus déviants à Ottawa, qui par exemple affichaient des drapeaux et pancartes sur lesquels étaient inscrites des grossièretés adressées au premier ministre, des symboles historiques associés à la haine (c.-à.-d., le drapeau et symbole nazi et le drapeau de la Confédération). On a aussi fait référence à une campagne de désinformation contre une manifestation pacifique visant à protéger les libertés individuelles.

Certains indiquent que la surmédiation et les fausses représentations au sujet des manifestants leur auraient causé une détresse émotionnelle. En raison d'avoir été étiqueté autant sévèrement par les médias, ils ont subi de l'intimidation, des préjugés, de la tristesse, et ont été rejetés par la société. De plus, les fausses représentations par les médias ont alimenté la désinformation parmi les politiciens, en particulier les parlementaires. Les moyens de subsistance de plusieurs Canadiens, suite à l'invocation de *Loi sur les mesures d'urgence*, ont grandement été affectés. Certains souhaitent que les médias traditionnels soient tenus responsables de leur diffusion de fausses informations.

« Les médias ont menti sur tout. Ils voulaient que les gens ne viennent pas à Ottawa et voulaient que les gens pensent que les manifestants étaient une bande de *hooligans redneck* qui faisaient du trouble. Un journaliste a inventé une histoire de [...], un autre a tenté de lier une tentative d'incendie criminel qui n'avait aucun lien avec les camionneurs. C'est sur ce type de mensonges



que notre gouvernement a basé sa décision pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. »
(Traduction)
- Un manifestant

Les répondants déclarent également que les médias traditionnels refusent de fournir une plateforme pour les opinions divergentes concernant notamment les mesures sanitaires relatives à la COVID-19.

Certains des répondants ne croyaient pas les médias traditionnels parce que ces derniers reçoivent des subventions de l'État et sont de facto les porte-voix du gouvernement pour la propagande de l'État.

Il y avait une nette distinction du traitement médiatique des manifestations que les médias traditionnels ont fait comparativement à celui des nouveaux médias et au contenu disponible sur des sites web d'hébergement de vidéos et sur les médias sociaux, comme Instagram, Twitter et YouTube.

9. Déclarations du gouvernement fédéral sur les manifestants qui ont divisé la population

Au-delà du traitement médiatique, plusieurs répondants considéraient comme injustes les déclarations des représentants du gouvernement fédéral quant aux supporteurs du Convoi de la liberté, des personnes opposées aux mandats de la COVID-19, et aux revendications des manifestants étaient aliénantes, fractionnelles et discriminatoires.

Le discours dominant des représentants politiques fédéraux cherchait à discréditer le mouvement du Convoi de la liberté et à semer la discorde au sein de la population canadienne, tout en alimentant la trame narrative selon laquelle le groupe de manifestants ne représenterait qu'une minorité de la population.

La rhétorique employée à l'égard des manifestants a affecté négativement l'opinion du public à leur égard de telle sorte que ceux-ci se sentent ostracisés, isolés, et discriminés par leurs concitoyens. Ceci a exacerbé le fort sentiment de solitude et d'aliénation ressenti durant la pandémie, et a également contribué à appauvrir la diversité d'opinion lors des débats publics.

Certains estiment que le discours des élus fédéraux en matière de vaccination et de santé publique, de même que les propos tenus publiquement au sujet du Convoi de la liberté, pourraient s'apparenter à de l'incitation à la haine. Ce type de discours aurait pour but de délégitimer tout mouvement allant à l'encontre des décisions du parti au pouvoir. Les propos dérogatoires tenus par certains élus durant les manifestations ont exacerbé la perception des manifestants selon laquelle ces derniers seraient persécutés. Ces commentaires étaient fondés sur des exagérations et des mensonges.

« Beaucoup de ceux qui n'étaient pas d'accord avec les manifestants les ont dénigrés, faisant passer la poignée d'extrémistes comme s'ils représentaient l'ensemble du groupe, et qui selon les mots du premier ministre, ont des "opinions inacceptables". C'est ce genre de discours qui suscite la colère et la division dans ce pays. » (Traduction)

Tant les élus que les médias dits traditionnels ont faussement dépeint les manifestants comme ayant tous les mêmes motifs répréhensibles. Le type de discours livrés justifiait une prise d'action



par les manifestants afin de protéger les libertés individuelles et les valeurs démocratiques du pays. Les protestations étaient une réponse légitime aux propos diviseurs du gouvernement. Les manifestants avaient raison de faire valoir leurs points de vue, de tenter d'unifier les Canadiens et de faire entendre leurs doléances au public.

En ce même sens, en raison de ce discours négatif, bon nombre de répondants ont fait allusion à une érosion profonde du sentiment d'appartenance à la société canadienne, de même qu'une perte de confiance marquée envers le gouvernement.

10. Double standard du gouvernement dans le traitement des manifestations

Plusieurs manifestants ont perçu un double standard de la part du gouvernement fédéral dans le traitement des manifestations, souvent caractérisés par les bureaucrates comme étant des mouvements de gauche par opposition à des mouvements de droite. Certains répondants ont avancé qu'au cours des dernières années, il y a eu de nombreuses manifestations de nature violentes au Canada menées par divers groupes aux intérêts différents, majoritairement de gauche. Dans le cadre de ces manifestations, certains groupes ont incendié des églises, bloqué des routes, des ponts, des gazoducs pour de longues périodes, mais que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'a toutefois jamais été invoquée pour gérer ces situations.

Il y avait de l'insatisfaction face au fait que le premier ministre a rencontré la plupart de ces groupes et qu'il a pris en compte leur colère et a démontré une sensibilité à leur cause, et ce même si ces manifestations auraient coûté des millions en dommages au pays. Ces normes de traitement étaient perçues comme étant différentes pour ceux dont les valeurs correspondent aux valeurs du gouvernement, par opposition aux manifestants qui ont des valeurs différentes.

« Le point que j'ai trouvé le plus flagrant, c'est que le gouvernement canadien n'a jamais communiqué directement avec les manifestants. Tous les autres groupes de manifestants ont eu une forme de communication directe (et affiché publiquement) avec le gouvernement démontrant la bonne foi de ce dernier. Ces groupes associés aux divers mouvements autochtones, aux droits des femmes et à BLM se sont ensuite dispersés après avoir été entendus. Cette possibilité de résolution pacifique n'a jamais été présentée par le gouvernement. En tant qu'observateur, j'avais l'impression que le gouvernement canadien attisait le conflit pour des raisons égoïstes. »
(Traduction)

- Un membre du public

Le refus du gouvernement fédéral de dialoguer avec les manifestants du Convoi de la liberté, la répression policière malgré l'aspect pacifique de la manifestation et l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* aurait contribué à la prolongation du conflit et à la démonisation des manifestants. L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était à la fois disproportionnée et vindicative envers les manifestants qui avaient des valeurs que le gouvernement ne partageait pas.

Le gouvernement a failli à son obligation envers ses concitoyens en refusant de rencontrer les manifestants. Ce refus de dialoguer constitue la preuve d'un traitement différentiel à l'égard du Convoi de la liberté.



11. Résolution pacifique possible des manifestations par le dialogue

Selon plusieurs répondants, les blocages ainsi que les manifestations auraient pu être résolus de manière pacifique sans que ce soit nécessaire d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dès le départ, l'élément clé recherché par les participants était une forme de dialogue, une conversation avec les représentants du gouvernement fédéral, la reconnaissance que leurs opinions étaient prises en compte.

Il y avait aussi, dès le départ, un manque de volonté de la part du gouvernement fédéral d'entendre d'autres points de vue et de résoudre les choses de manière pacifique, et ce malgré les nombreuses demandes des organisateurs du Convoi de la liberté pour une réunion. Le premier ministre a refusé de prendre en compte les points de vue des députés qui avaient rencontré les manifestants.

« Tout ce qu'il avait à faire était de s'entretenir avec les camionneurs et de résoudre le problème, mais au lieu de cela, il a choisi d'appeler ces personnes, et tous ceux qui les soutenaient, de noms et de par sa formule connue "petite frange minoritaire aux opinions inacceptables. » (Traduction)

- Un manifestant

Certains répondants estiment avoir été stéréotypés et diabolisés avant même d'avoir eu l'occasion d'exprimer leurs préoccupations au gouvernement fédéral. Selon ces répondants, le fait que le premier ministre ait utilisé un tel langage à l'endroit des manifestants et son refus de s'entretenir avec eux témoigne d'un manque de leadership.

Certains soulignent la bonne volonté des manifestants pour en arriver à un dialogue ou une négociation avec le gouvernement. Par exemple, les manifestants ont respecté l'ordonnance du tribunal interdisant de klaxonner entre certaines heures et ils ont accepté de déplacer de nombreux camions vers d'autres parties de la ville, à la suite d'une rencontre avec des dirigeants de la ville d'Ottawa.

Le refus des représentants du gouvernement fédéral de rencontrer et d'écouter les organisateurs du Convoi de la liberté, et l'invocation subséquente de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le premier ministre pour disperser les manifestants et leurs véhicules ont été perçus comme une réaction extrême et un abus de pouvoir.

12. Incompréhension et frustration à l'égard des politiciens qui appuyaient les manifestants

Des répondants ont exprimé leur incompréhension et leur frustration face au soutien public que certains politiciens ont apporté au Convoi de la liberté et ils déplorent l'instrumentalisation du Convoi de la liberté par certains partis afin d'obtenir des bénéfices politiques. D'autres déplorent que certains politiciens aient choisi de ne rien faire, ou de faire très peu, pour ne pas déplaire à une minorité de la population.

« Voir des élus utiliser cette disgrâce comme moyen de se forger un crédit politique était atroce. »
(Traduction)

- Un membre de la communauté



Selon des répondants, l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était la seule solution pour mettre un terme à l'occupation et aux blocages. Les débats entourant son application ont soulevé beaucoup de frustrations de la part des membres du public. Les partis politiques auraient dû travailler de concert afin de mettre fin aux manifestations et limiter la durée de l'état d'urgence.

Un nombre de répondants a remis en question leur appartenance à certains partis politiques ou à leurs représentants élus en raison de la position positive adoptée à l'appui des manifestations. Pour d'autres, cela a renforcé leur soutien.

« En les regardant crier et s'attaquer, se blâmer et se pointer du doigt, ne pas s'écouter et ne pas se consulter respectueusement et rationnellement pour travailler ensemble pour trouver des solutions, j'ai eu honte d'être Canadien. » (Traduction)

- Un membre du public

Plusieurs répondants ont avancé que les prises de position politique par les élus avaient contribué à renforcer les conflits existants dans la société quant à la gestion de la pandémie de COVID-19. Ils croient également que les débats politiques entourant la question du Convoi de la liberté ont exacerbé leur détresse face à la situation, et ont exprimé un certain dégoût par rapport à la politisation de la manifestation.

13. Sentiment d'abandon et perte de confiance envers les autorités

Pour beaucoup de résidents d'Ottawa, la mauvaise gestion des manifestations au centre-ville a mené à une perte de confiance envers les autorités. Les résidents se sont, entre autres, sentis abandonnés par les divers corps policiers de la région d'Ottawa, et l'inaction de ces derniers a contribué à aggraver l'anxiété déjà très élevée de ces résidents du centre-ville.

« Je me suis senti abandonné par tous les niveaux de gouvernement et par la police et je n'ai pas retrouvé cette confiance. » (Traduction)

- Un membre de la communauté

De nombreux résidents se sont demandé pourquoi les trois corps policiers affectés à la région d'Ottawa ne pouvaient pas prévoir, contenir et gérer adéquatement les manifestations. La *Loi sur les mesures d'urgence* n'aurait peut-être pas été nécessaire si la police avait été mieux préparée et avait agi plus tôt.

Selon certains répondants, les autorités ont finalement agi lorsque les manifestations ont menacé les principales routes d'import et d'export. Ce constat aurait aggravé leur sentiment d'insatisfaction et leur perte de confiance envers les autorités.

D'autres se sont dits fâchés par le fait que certains policiers auraient pris position en faveur des manifestants.

« [Les policiers] tournaient le dos aux manifestants et faisaient face aux contre-manifestants avec une antipathie et une hostilité évidente. Nous pouvions voir de quel côté ils étaient parce qu'ils ont fait un effort pour nous le faire savoir. Ils n'étaient pas du côté des gens d'Ottawa. Leurs actions et leurs positions politiques pendant le convoi ont cimenté mes sentiments sur leur incapacité, leur



inutilité, leur apathie, et je ne fais pas confiance à la police d'Ottawa. » (Traduction)

- Un membre de la communauté

Étant donné l'inaction perçue du Service de police d'Ottawa, des répondants ont révélé avoir pris part à des contre-manifestations. Certains résidents d'un voisinage du centre-ville d'Ottawa se sont organisés entre voisins afin de tenter d'empêcher que plus de camions entrent au centre-ville. Il s'agissait là de simples citoyens qui souhaitaient protéger la ville d'une occupation illégale qui selon eux dépassait le droit de manifester tel que garanti par la Charte.

Des répondants ne se sont pas sentis appuyés par les services policiers lorsque ceux-ci déposaient des plaintes relatives aux manifestations, ce qui a également contribué à leur perte de confiance envers les autorités.

Certains notent aussi que les résidents les plus vulnérables, tels que les citoyens sans-abri ou habitant dans les sections de la ville les plus défavorisées, ont été laissés à eux-mêmes pendant les manifestations en raison du manque de présence policière.

14. Le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* n'aurait peut-être pas été nécessaire si les corps policiers avaient agi plus tôt

Plusieurs répondants ont affirmé que la réponse des forces de l'ordre a été inadéquate, et que ceci aurait mené à la transformation de la manifestation en occupation. Ces répondants estiment que ce sont ces échecs qui ont mené à l'invocation ultime de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Nombreux répondants se demandaient ainsi pourquoi la police n'a pas fait usage de règlements municipaux ou d'autres outils réglementaires à sa disposition afin d'éviter les débordements du Convoi de la liberté, et déplorent son manque de préparation.

« J'appuie pleinement l'utilisation restreinte de la *Loi sur les mesures d'urgence*, car elle semblait être la seule mesure qui pourrait effectivement démanteler cette « manifestation » illégale et traîtresse. Il n'aurait pas été nécessaire d'en venir là si la police avait été moins soucieuse de son image et/ou de ses autorités territoriales, et avait utilisé les outils à sa disposition pour agir contre les activités et occupations illégales. » (Traduction)

- Un membre du public

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* n'aurait pas été nécessaire si la police avait pris des mesures préventives dès le début de l'occupation. Par exemple, avoir laissé les manifestants stationner leurs camions au centre-ville était une erreur majeure de la part de la police.

Les conséquences du Convoi de la liberté à Ottawa auraient pu être moins importantes et l'occupation de moins longue durée si la ville avait été plus préparée en limitant notamment dès le début l'accès des camions aux zones désignées de la ville pour éviter les possibilités de blocage. Les renseignements disponibles avant l'arrivée du Convoi de la liberté auraient dû alerter les autorités quant à la possibilité d'une occupation.

Certains pensent aussi que les forces de l'ordre auraient pu mettre fin aux manifestations beaucoup plus tôt et se demandent pourquoi cela n'a pas été fait, malgré une présence policière suffisante pour le faire, et ce, dès le début. D'autres estiment que le gouvernement de l'Ontario n'a



pris des mesures que lorsque les répercussions économiques du blocus frontalier à Windsor sont devenues apparentes. Ils précisent que l'Ontario était équipé pour faire face à cette crise, mais a plutôt confié la responsabilité au gouvernement fédéral.

« Le premier ministre [de l'Ontario...] n'a agi que lorsque Toyota et GM ont fait part de leurs inquiétudes au sujet du blocage à la frontière américaine. Je travaille dans l'industrie automobile et mon usine a été directement touchée par ce blocage. Des retards dans la livraison de pièces automobiles ou même des bacs vides ont failli nous faire fermer. Au moins, le blocage à la frontière a été levé avant que cela ne devienne une réalité. Ce qui était plus grave, c'était l'échec total du gouvernement provincial à faire face à la manifestation à Ottawa. Cela aurait dû être entièrement géré par la province, mais a plutôt été lâchement confié au gouvernement fédéral qui n'aurait pas dû en être responsable. » (Traduction)
-Membre de la communauté

D'autres répondants se demandent pourquoi le Service de police d'Ottawa est demeuré inactif malgré les plaintes de harcèlement et d'intimidation de la part des résidents du centre-ville. Des répondants rapportent avoir l'impression que l'inaction de la police découlait d'un désir de ne pas déplaire aux manifestants, et expliquent le manque d'initiative de la police comme de la complaisance ou un certain accord tacite envers le Convoi de la liberté.

Certains rapportent avoir éprouvé un certain soulagement quant au fait que la manifestation n'ait pas causé la mort de quelqu'un, malgré la dangerosité de la situation.

15. L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était nécessaire

Nombreux répondants ont affirmé être en accord et avoir été soulagés par l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ces derniers expliquent qu'en seulement quelques jours suivants la déclaration de l'état d'urgence, les forces de l'ordre ont finalement pu mettre fin aux manifestations. Tout en précisant que l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a permis aux résidents du centre-ville de retrouver un semblant de vie normale et un sentiment de sécurité, et pour d'autres regagner leur domicile situé au centre-ville.

Certains auraient souhaité que la *Loi sur les mesures d'urgence* ait été invoquée plus tôt. Bien que plusieurs affirment comprendre et respecter le droit de manifester des Canadiens, celui-ci toutefois ne doit pas complètement aliéner le droit des autres de vivre en sécurité et dans la paix. Ils ajoutent que les droits et libertés sont pour tous les Canadiens.

Une des justifications pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* était que la police était inefficace ou mal équipée pour gérer l'occupation. La confusion face aux responsabilités des différents corps policiers quant à la gestion des manifestations était également un facteur important.

Certains ont pensé que la potentielle collusion de la police avec les manifestants et le laisser-faire accordé aux débordements des manifestations de même que sa durée auraient entraîné la nécessité de l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Une autre justification pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* était les inquiétudes quant à la présence d'éléments radicaux, extrémistes et antidémocratiques au sein du Convoi de la liberté. Ces individus représentaient un danger pour les Canadiens et pour la démocratie. Certains ont



perçu les événements comme une menace à la sécurité nationale compte tenu des incidents d'intimidation et de menaces envers les élus et le public, des discours conspirationnistes, haineux ou xénophobes rapportés, du manque de coopération des manifestants avec les forces policières et du potentiel financement du Convoi de la liberté par des dons provenant de pays étrangers.

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a également été jugée nécessaire pour éviter que la situation ne devienne plus violente et incontrôlable. Il a également été question des récents événements mondiaux comportant des tendances antidémocratiques, comme l'attaque du 6 janvier 2021 contre la capitale américaine. On craint qu'un événement de même nature ne se produise au Canada.

Pour ces répondants, la perte de l'aspect pacifique de la manifestation, les actions antidémocratiques qui y étaient associées, le manque de collaboration de la part des organisateurs du Convoi de la liberté, la défiance des manifestants à l'égard des directives gouvernementales et policières, et les enjeux de sécurité entourant cet événement représente la limite franchie justifiant l'usage de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était une réponse appropriée, mesurée et ciblée pour mettre fin aux blocages des postes frontaliers et aux manifestations dans plusieurs villes canadiennes, spécifiquement Ottawa.

L'usage de la *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait aussi avoir comme effet de réduire les chances qu'une telle manifestation ait à nouveau lieu, ou que les éléments perturbateurs ou dissidents fassent résurgence et puissent à nouveau organiser de tels événements.

Les torts irréparables causés aux habitants d'Ottawa sont une justification supplémentaire exprimée en faveur de l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les manifestations ont été décrites comme une occupation aux allures de zone de guerre. Cette justification inclut aussi des comportements observés comme le harcèlement vécu par les résidents dans certains lieux publics non désignés pour les manifestations; le souci de protéger les populations vulnérables présentes dans le centre urbain (p. ex. les personnes âgées ou en situation de handicap); les pertes financières des commerces dans la région; l'impossibilité pour certains de se déplacer et de vaquer à leurs occupations; et la perception de suspension des activités au Parlement.

Bien que les résidents d'Ottawa soient habitués à la tenue de manifestations dans la capitale et le centre-ville, une distinction doit être faite entre cette manifestation et les autres, notamment au niveau de l'insécurité ressentie par les citoyens.

Certains étaient d'avis que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* permettait une résolution pacifique de la situation, et que son utilisation était légale. C'était un dernier recours mesuré après que toutes les autres options aient été épuisées. Le gouvernement avait selon eux la responsabilité de protéger le public par tous les moyens possibles et de mettre fin aux comportements perturbateurs.

L'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a été faite de manière ciblée, spécifique et sans atteindre ou outrepasser les droits des manifestants de façon inappropriée. Les lois existantes avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* ne fournissaient pas les ressources nécessaires afin d'intervenir pour démanteler le Convoi de la liberté.



Certains répondants ont également fait part de leur soulagement quant à la création d'une commission d'enquête afin d'évaluer l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Selon eux, si d'autres mesures légales avaient été mises à la disposition des autorités, il aurait été préférable de les utiliser afin d'éviter le gel des fonds monétaires des participants au Convoi de la liberté. La mise en place d'une commission pour examiner son invocation évitera la politisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* dans le futur.

16. L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était injustifiée et inappropriée

Pour plusieurs des manifestants, le contexte et les événements ayant mené à la déclaration de l'état d'urgence le 14 février 2022 ne satisfaisaient pas aux exigences juridiques fixées par la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les manifestations à Ottawa étaient pacifiques et il n'y avait aucun danger grave ou imminent pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens.

« Je crois qu'une véritable urgence qui justifierait la loi martiale est lorsqu'une menace violente est imminente par un groupe qui n'est pas intéressé par le dialogue, mais plutôt par l'invasion. Le Convoi de la liberté n'était pas du tout violent et l'élément clé recherché par les manifestants depuis le début était le dialogue. Les pommes pourries étaient rares et personne de la foule les ont suivies. » (Traduction)

- Un manifestant

La *Loi sur les mesures d'urgence* a été invoquée sans que soient épuisées toutes les autres options possibles. Ce qui aurait entraîné des affrontements violents non nécessaires entre la police et les manifestants au centre-ville d'Ottawa. Les lois existantes auraient dû être appliquées par les autorités locales et provinciales. Le *Code criminel* ainsi que d'autres lois, règlements, et règlements municipaux étaient suffisants pour gérer l'ensemble des comportements illégaux qui ont eu lieu pendant les manifestations. Il aurait dû y avoir plus de motivation et de volonté pour appliquer ces lois existantes.

« En tant qu'ancien policier et maintenant à la retraite, j'ai moi-même assisté à plus d'une centaine de grandes manifestations [...] où la violence a été utilisée par les manifestants contre les biens et les autorités. La *Loi sur les mesures de guerre* n'a jamais été envisagée à l'époque. Les articles du Code criminel étaient et sont certainement plus que suffisants pour faire face à des situations comme celles survenues récemment à Ottawa. » (Traduction)

- Un membre du public

Plusieurs se sont dits choqués par l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* et selon eux son invocation était principalement une décision politique prise par des représentants fédéraux frustrés n'ayant aucune sympathie pour les préoccupations des manifestants. Certains soulignent le caractère complètement inapproprié de l'invocation de la *Loi sur les mesures de guerre* en comparaison aux autres moments dans l'histoire canadienne où une loi similaire a été invoquée, incluant la *Loi sur les mesures de guerre* invoquée au cours des deux guerres mondiales et de la Crise d'Octobre en 1970.

« Les pouvoirs conférés dans le cadre d'un état d'urgence sont, par définition, extraordinaires. Le recours à ces lois d'urgence ne doit pas être normalisé. Dans le présent cas, l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour limiter la liberté de réunion pacifique et la vie privée dans tout le pays



était inutile, injustifiable et inconstitutionnelle. Il est de plus en plus clair que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* lors des manifestations dans le cadre du convoi de la liberté de la liberté et des blocages des frontières a été faite de manière arbitraire. » (Traduction)

- Un membre du public

L'impact de l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* sur la liberté des Canadiens à s'exprimer et de se réunir pacifiquement n'était pas justifiable. La réponse de style militaire de la police a contribué davantage au sentiment de victimisation de la part des manifestants, qui ne s'attendaient pas à une telle démonstration de force de la part de leur propre gouvernement.

17. Craintes au moment de la déclaration de l'état d'urgence

Lorsque l'état d'urgence a été déclaré, les manifestants ont souligné craindre la violence physique par la police chargée de les disperser. Le comportement de la police a clairement changé.

Certains ont exprimé leur crainte à la vue des gaz lacrymogènes utilisés et du recours à la force pour déplacer et remorquer des camions. Ils ont également été témoins de l'utilisation de poivre de Cayenne, de chevaux, de bâtons et d'équipement antiémeutes, ce qui a causé des blessures physiques à certains manifestants.

« Je n'avais pas peur du convoi de la liberté, mais peur de la brutalité policière et de ce qui aurait pu arriver à mes enfants par la police militarisée. » (Traduction)

- Un manifestant

Certains craignaient de faire l'objet d'une enquête et d'être arrêtés relativement à leur participation et leurs activités avant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. D'autres ont craint des répercussions pour avoir appuyé en ligne les manifestants.

L'annonce de la saisie des dons et du gel des comptes bancaires par la Vice-première ministre aurait semé la panique parmi de nombreux répondants. Ceux qui ont fait des dons via certaines plateformes de dons en ligne précisent avoir craint de perdre leurs moyens de subsistance si leurs comptes bancaires devaient être gelés. Certains précisent avoir retiré de grosses sommes d'argent de leurs comptes au moment de l'annonce par crainte de représailles de la part du gouvernement. Certains affirment que cette annonce a eu pour effet de provoquer l'ostracisation et de vilipender tous ceux qui appuyaient les manifestants.

De plus, quelques répondants déclarent avoir quitté, ou ont considéré quitter, le pays par peur et par choc face à la promulgation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Les pouvoirs utilisés pour mettre fin aux manifestations et le gel de comptes bancaires ont renforcé leur conviction que les Canadiens avaient perdu leurs droits.

« Lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a été évoquée et adoptée à la Chambre des communes, j'ai éprouvé une grande peur. Mon compte bancaire serait-il gelé parce que j'avais partagé des vidéos du Convoi de la liberté sur mes réseaux sociaux? Je suis allé à la banque et j'ai vidé mon compte. Serais-je arrêté pour avoir été présent au convoi à Ottawa? J'ai décidé de ne pas attendre et de voir ce qui était pour se passer, j'ai fui le Canada [...]. Ce qui s'est passé relativement au convoi et à l'invocation de la Loi a changé à jamais ma façon dont je vois le Canada; je me sens plus



chez moi dans ce pays. Je vis continuellement dans la peur de représailles pour ne pas appuyer le gouvernement Trudeau. Lorsqu'ils ont évoqué la Loi, ils m'ont montré qu'aucune loi, constitution ou charte n'est au-dessus d'eux, que la loi ne m'offre aucune protection. » (Traduction)

- Un manifestant

18. Impacts directs de la *Loi sur les mesures d'urgence* sur la vie des manifestants et des gens qui les ont appuyés

Impacts financiers

En termes d'impacts financiers, certains manifestants et membres du public ayant soutenu financièrement la cause du Convoi de la liberté se sont retrouvés dans une situation précaire due à l'inaccessibilité des fonds dans leurs comptes bancaires, pendant quelques jours pour certains, de plus longues périodes pour d'autres.

Certains affirment avoir été ciblés par le gouvernement, car ils ont appuyé le Convoi de la liberté et par leurs affiliations politiques. Ces mesures étaient illégales et ont porté préjudice à leurs droits et libertés fondamentales. Dans certains cas, le gel de comptes aurait duré plus longtemps que nécessaire. D'autres croient que les comptes de gens ayant aidé financièrement des participants au Convoi de la liberté ont aussi été suspendus.

« Mon compte commercial a été gelé pendant près d'une semaine et j'ai dû emprunter de l'argent à mon associé afin de payer certaines factures qui étaient dues. » (Traduction)

- Un manifestant

Ceux qui ont contribué financièrement au Convoi de la liberté en offrant des dons par l'entremise de plateformes de dons en ligne, comme GoFundMe ou GiveSendGo, ont été affectés par les restrictions imposées en matière de dons. Ils ont été pris par surprise quant à l'impossibilité de soutenir financièrement les manifestants. Dans l'ensemble, ils ont vécu une profonde frustration, parce qu'ils n'ont pu soutenir et encourager le Convoi de la liberté compte tenu de la suspension des dons sur les plateformes de dons en ligne.

« J'ai dû demander un remboursement pour mon don sur GoFundMe et craindre à la fois que le gouvernement ne gèle et ne saisisse mes actifs pour ce que je soutiens et en quoi je crois. » (Traduction)

- Un manifestant

Certains répondants ont perdu confiance dans les institutions bancaires. Ils ont décidé de retirer l'entièreté de leurs avoirs financiers des banques (ou du moins, y avoir sérieusement pensé). Certains ont encouragé des proches et membres de leur famille à retirer leurs fonds.

Des répondants ayant fait des dons ne veulent plus donner à des organismes, des causes ou des mouvements politiques de peur qu'ils perdent accès à leurs avoirs. D'autres craignent la possibilité d'être retracés, identifiés et ciblés par le gouvernement. Pour cette raison, il y a eu des demandes de remboursement de dons faits à des plateformes de dons en ligne.



Impacts physiques et psychologiques

L'intervention par la police sur les manifestants a eu des impacts physiques et psychologiques sur des manifestants. Certains ont rapporté avoir été blessés par la police ou avoir été témoins directs ou indirects de violences policières. Certains d'entre eux ont dû obtenir des soins médicaux.

Les manifestants estiment que cet usage de force était abusif, disproportionné et inacceptable compte tenu de la nature de la manifestation. Ils dénotent une perte de confiance envers les corps policiers. Selon eux, les policiers auraient pu agir de manière moins violente à leur égard.

« Il y a eu tellement de moments décevants, dont ceux-ci: l'un des individus autour de moi le 17 février a été poussé par les policiers et il s'est cassé la jambe, ça a été traumatisant à voir. [...] Le 18 février 2022 au matin, je me suis présenté au parlement, il y avait une chaîne de gens (peut-être des officiers [...]) en uniforme verdâtre et devant eux se trouvaient des citoyens canadiens non armés qui manifestaient. Je me tenais à côté d'une dame, qui formait une chaîne avec moi. Puis la chaîne de [...] a reçu l'ordre de nous pousser, ils ont commencé à nous enfoncer leurs matraques, la dame à côté de moi a été blessé par ceux-ci [...]. » (Traduction)

- Un manifestant

Certains manifestants estiment que les violences policières n'ont eu lieu que suite à la déclaration de l'état d'urgence.

Certains manifestants indiquent aussi avoir des séquelles psychologiques suite à leurs interactions avec la police. Ils disent ressentir de l'anxiété et du stress lorsqu'ils interagissent avec les forces policières, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ils ne se sentent pas en sécurité en leur présence.

19. Perte de confiance envers le gouvernement et les institutions

Contexte de la COVID-19

Certains répondants affirment que leur perte de confiance envers les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral a commencé en 2020 avec la pandémie et la gestion celle-ci. La fermeture d'entreprises et le fait que les soins de santé ont été orientés presque uniquement vers la COVID-19 indiquaient que les gouvernements ignoraient les autres difficultés auxquelles les citoyens ont dû faire face, comme la détérioration de la santé mentale, l'inaccessibilité aux services de santé et les difficultés financières encourues par les pertes d'emplois.

La confiance envers l'État aurait été davantage érodée par une apparence de traitement différentiel envers les citoyens aux opinions divergentes. Ceux ayant des opinions divergentes concernant les mesures gouvernementales liées à la pandémie de COVID-19 se sont sentis rejetés par l'État, et cela n'aurait que davantage brisé leur confiance envers les gouvernements.

Contexte des manifestations et de la Loi sur les mesures d'urgence

Depuis la déclaration sur l'état d'urgence, plusieurs des manifestants et des gens qui ont appuyé les manifestations soulignent avoir perdu, ou davantage perdu confiance envers le



gouvernement et certaines institutions, tels la police, les banques et dans une moindre mesure les tribunaux.

« La *Loi sur les mesures d'urgence* invoquée par le gouvernement du Canada n'était pas nécessaire. La Loi a été appliquée de manière abusive par le gouvernement. Moi et beaucoup d'autres autour de moi ne faisons plus confiance au gouvernement fédéral dans tout ce qu'il dit ou fait. Cela a changé la perception que j'ai du gouvernement. Ils ont perdu ma confiance et ça pourrait prendre de nombreuses années pour que ce soit rétabli. » (Traduction)

- Un membre du public

La déclaration de l'état d'urgence a été jugée extrême et elle apporte la possibilité de créer un précédent risqué. La *Loi sur les mesures d'urgence* pourrait être utilisée comme un outil dangereux à l'avenir contre tout groupe ayant des opinions opposées à celles du gouvernement.

Certains déclarent également se méfier des institutions financières après qu'ait été permise la saisie de biens personnels par le gouvernement. Certains déclarent ne plus vouloir faire de dons à des organismes de bienfaisance par crainte de rétroactions si cet organisme de bienfaisance venait à se retrouver plus tard en opposition avec les politiques gouvernementales.

Des répondants expriment avoir perdu confiance dans les autorités policières, jugeant l'utilisation excessive de la force et les tactiques employées pour mettre fin aux manifestations. Par exemple, les policiers à cheval ont été perçus comme intimidants et excessifs.

Quelques répondants se sont également interrogés sur l'indépendance des tribunaux par le fait que la libération sous caution des organisateurs du Convoi de la liberté a été refusée. Ils soulèvent ainsi une possible politisation du système judiciaire et se demandent si des organisateurs de manifestations futures seront traités de la même manière.

On avait aussi l'impression que le droit à la liberté d'expression et le droit de manifester n'existent plus.

20. Peur persistante du gouvernement et des institutions

Certains répondants disent ressentir une peur persistante envers les gouvernements et les institutions similaire à celle ressentie par les ressortissants étrangers envers les gouvernements totalitaires de leur pays d'origine. Certains précisent avoir même hésité à soumettre leurs présents commentaires à la Commission par crainte de représailles et de censure de la part du gouvernement.

« Mon Canada n'existe plus. Cette nation dans laquelle je vis maintenant est une nation qui suspend arbitrairement et unilatéralement les droits de l'homme, contraint les traitements médicaux, stigmatise et excorie les minorités, opprime les croyances religieuses, saisit les biens sans procédure, réprime brutalement les manifestations pacifiques et utilise le système judiciaire pour persécuter les ennemis politiques. [...] il m'est très difficile de faire cette présentation. Je crains profondément que cela me conduise à être persécuté, à être inscrit sur une liste d'extrémistes dangereux aux opinions inacceptables qui doivent



être réduits au silence [...]. » (Traduction)

- Un membre du public

De nombreux répondants expriment ressentir de l'anxiété à l'idée de participer de manière générale au discours politique suite aux conséquences possibles de gel de comptes bancaires.

Des répondants expriment également ressentir une peur persistante d'être sous surveillance pour leurs opinions politiques. Ils pourraient être signalés comme étant des sympathisants des manifestations par la surveillance de leurs appareils de communication et de leurs réseaux sociaux.

D'autres expriment un sentiment de peur en présence de la police et d'être appréhendé pour leurs opinions politiques divergentes. La force excessive observée contre les manifestants a véhiculé un message que les manifestants étaient des criminels et qu'ils méritaient d'être punis.

De plus, certains répondants craignent désormais pour l'avenir du Canada en tant que démocratie. Les émotions signalées incluaient la perte d'espoir, le désespoir, ainsi que l'anxiété. L'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a créé un dangereux précédent qui a permis que les droits et libertés des Canadiens soient arbitrairement et unilatéralement suspendus.

Une crainte pour l'avenir des manifestations politiques au Canada existe, incluant les manifestations pour lesquelles la majorité des Canadiens sont en accord (p. ex., les manifestations antiracismes et les mouvements de réconciliation des Premières Nations).

21. Sentiment de peur et perception de miner la démocratie

Des répondants expriment avoir éprouvé de l'anxiété face aux menaces, aux atteintes et à la chute potentielle des systèmes démocratiques du Canada. On exprime du cynisme à l'égard du fait que les manifestants continuent de tenir des propos agressifs contre le gouvernement. Il s'agit à la fois d'un phénomène nouveau et troublant au Canada.

« J'avais l'impression d'assister à la mort de la démocratie. Cela m'a profondément touché. Je ne suis pas sûr d'avoir encore récupéré, car des larmes coulent sur mon visage et je revis l'anxiété en écrivant ceci. » (Traduction)

- Un membre du public

Les actions de certains manifestants et chefs du Convoi de la liberté réclamant la destitution de certains élus, dont le premier ministre du Canada, ont causé de l'anxiété. Cette conduite a eu une incidence sur la façon dont les gens voyaient leurs concitoyens.

La nature des manifestations a changé avec le temps. Les manifestations ont pris de l'ampleur et sont devenues antigouvernementales, ne réclamant plus uniquement la fin des mesures sanitaires liées à la COVID-19. Les motivations de certains manifestants, par exemple de vouloir renverser le gouvernement, devraient être considérées comme des actes de sédition et de trahison.

« Au fur et à mesure que les manifestations se poursuivaient, j'ai commencé à réaliser qu'elles étaient plus antigouvernementales qu'antivaccin. C'est à ce moment-là que j'ai commencé à avoir peur. Être mécontent du gouvernement est un droit individuel, mais il vaut mieux y remédier en votant pour un autre parti/chef lorsqu'une élection est déclenchée. Ces gens réclamaient le



renversement du gouvernement [...] Au fil des semaines, personne ne les arrêtait. [...] J'ai
commencé à avoir peur pour notre pays. » (Traduction)

- Un membre du public

Certains ont affirmé avoir perdu confiance à l'égard des politiciens et des policiers, en raison de l'appui offert par certains d'entre eux pour le Convoi de la liberté, comme si ces derniers étaient de connivence pour saper la démocratie.

Des répondants affirment soutenir l'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour mettre fin à ce qu'ils croyaient être une manifestation tenant en otage la démocratie, une peur qui s'est aggravée avec le temps et l'incapacité de la police à agir.

Plusieurs également ont prié les institutions de prendre au sérieux les menaces et les atteintes envers les systèmes démocratiques du pays. Ces mouvements seraient le résultat d'une déformation de la réalité alimentée par une désinformation intense, retrouvée principalement sur les médias sociaux, et par la rage. Ce type de mouvement pourrait resurgir à tout moment.

22. Symboles canadiens : atteinte et changement de perception

Depuis les manifestations, et particulièrement pour les résidents d'Ottawa, plusieurs affirment que la vue d'un drapeau canadien sur des camions ou devant des maisons leur rappelle les manifestations. Voir des gens porter atteinte aux symboles canadiens, tels que le Monument commémoratif de guerre du Canada, la statue de Terry Fox ou encore la tombe du Soldat inconnu, a été extrêmement difficile.

« Je veux retrouver mon drapeau [canadien]! » (Traduction)

- Un membre de la communauté

L'utilisation de ces symboles par les membres du Convoi de la liberté pour appuyer leur rhétorique a été profondément bouleversante. Le sentiment positif précédemment associé aux symboles canadiens et la fierté nationaliste qu'ils provoquaient ont été grandement atteints. Ces symboles, le drapeau canadien en particulier, sont désormais associés aux manifestations, à un discours haineux, et à l'intolérance.

Plusieurs ont affirmé être très attachés au drapeau canadien et y associaient un sentiment de fierté. Le drapeau était représentatif du sentiment d'appartenance à la société canadienne. Depuis les manifestations, plusieurs ne sont plus en mesure de voir le drapeau canadien de la même façon. Le mouvement du Convoi de la liberté s'est approprié le symbole du drapeau canadien et il a été grandement entaché. L'utilisation du drapeau à des fins politiques et le geste symbolique de le faire flotter à l'envers ont profondément altéré le sentiment d'appartenance à la société canadienne et la fierté d'être canadien.

« Je suis arrivé au Canada en tant qu'immigrant et je suis maintenant citoyen canadien; j'ai toujours été très fier de voir le drapeau canadien flotter au pays ou n'importe où dans le monde. Maintenant, quand je le vois flotter à l'arrière de camions, je frémis. Très franchement, cela me rappelle les drapeaux noirs qui flottent sur les camions talibans. Même lorsque le drapeau flotte



simplement au-dessus d'un bureau officiel, cela me donne une sensation désagréable. Cela m'a gâché le plaisir d'un si simple symbole du Canada. » (Traduction)

- Un membre du public

Certains indiquent ainsi éprouver une méfiance quand ils voient des voitures arborer un drapeau canadien. On doute désormais des intentions des personnes qui arborent ce drapeau ouvertement.

D'autres répondants ont signalé leur incompréhension face au laisser-faire et l'apparente désinvolture des autorités face à la profanation du drapeau et son association à d'autres symboles extrémistes ou dérogatoires.

23. Atteinte à la réputation du Canada sur la scène internationale

Plusieurs croient que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a entaché la réputation du Canada en tant que pays démocratique gouverné par la primauté du droit. Ils avaient honte de la façon dont les autorités ont traité les manifestations. Cela a retenu l'attention des médias. En utilisant la *Loi sur les mesures d'urgence* contre les manifestants, le Canada sera désormais considéré sur le plan international comme un pays qui ne respecte plus les valeurs démocratiques et ne défend plus les droits de la personne. Cela dissuadera le tourisme et les affaires au Canada à l'avenir.

« Le gouvernement a perdu beaucoup de respect, non seulement au Canada, mais aussi dans l'ensemble du monde libre. » (Traduction)

- Un membre du public

Certains ont déclaré ne plus se sentir aussi en sécurité sur le plan des droits individuels et dans leur capacité à faire des affaires au Canada, surtout après le gel des comptes bancaires. Certains ont même voulu quitter le pays, ou l'ont déjà quitté, parce qu'ils croient que le Canada a perdu ses valeurs démocratiques. Ils estiment avoir perdu confiance dans la capacité du Canada à réparer son image internationale, dans la foulée de la pandémie et par la façon dont la *Loi sur les mesures d'urgence* a été justifiée et utilisée.

Pourtant, certains répondants ont également indiqué qu'ils avaient perdu leur sentiment de fierté par rapport à leur identité canadienne en raison de l'association du Convoi de la Liberté avec des éléments extrémistes.

La durée et la nature festive et désorganisée de la manifestation ont terni l'image des Canadiens. L'inaction des autorités face à l'occupation prolongée d'un groupe aux revendications extrémistes au sein de la capitale a gravement atteint la réputation du Canada en tant que pays régi par la primauté du droit. L'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* était le moyen le plus rapide et efficace de reprendre le contrôle sur les perturbations excessives associées à cette manifestation.

La nature festive de la manifestation (par exemple, l'installation de jeux gonflables et de bains à remous sur la place publique) témoignerait de l'invalidité des revendications des manifestants. L'attitude de laisser-faire des autorités à cet égard aurait tourné en dérision la réputation du Canada et le droit démocratique aux rassemblements pacifiques.



« [...] il y a maintenant une tache sur la réputation du Canada en tant que nation pacifique, accueillante et respectueuse des lois. » (Traduction)

- Un membre du public

Le Convoi de la liberté a eu un impact majeur, non seulement sur l'économie canadienne, mais également sur l'économie des États-Unis, dû au blocage prolongé des routes transfrontalières. Les relations du Canada avec les États-Unis, notre principal partenaire commercial, ont été touchées. Notre image internationale de partenaire fiable a également été ternie.

On a exprimé des inquiétudes par rapport à l'impact durable de cette manifestation sur la réputation du Canada à l'échelle globale, aux niveaux symboliques, économiques et diplomatiques. Certains ont souligné l'importance de rassurer nos alliés et partenaires internationaux que nous pouvons gérer efficacement des crises comme celle-ci. Nous devons veiller à ce que ces éléments radicalisés ne se pollinisent pas et ne collaborent pas facilement avec d'autres groupes extrémistes à l'étranger.

24. Inquiétudes relatives aux influences étrangères

Les répondants ont prié les institutions de prendre au sérieux les menaces et les atteintes envers les systèmes démocratiques du Canada. On pense également que les plateformes de collecte de dons en ligne auraient permis à des donateurs étrangers d'interférer dans un problème interne au Canada. Le financement du Convoi de la liberté par des donateurs internationaux, principalement des États-Unis, doit être considéré comme une influence étrangère et une ingérence dans les systèmes démocratiques du Canada.

« La commission devrait examiner les mesures qui ont pour objectif de maintenir notre démocratie forte face aux dangers des groupes marginaux radicaux, qui sont actuellement pour la plupart d'extrême droite. Elle devrait aussi examiner le financement de ces groupes pour déterminer s'ils sont financés et appuyés par des gens qui veulent porter atteinte à notre démocratie. » (Traduction)

- Un membre du public

Certains ont également cru que le Convoi de la liberté a été inspiré par les événements du 6 janvier 2021 dans la capitale des États-Unis. Ils croient que les idéologies d'extrême droite et la rhétorique antigouvernementale se développent et se propagent de plus en plus au Canada, et seraient renforcées par des acteurs aux États-Unis.

25. Recommandations relatives à la *Loi sur les mesures d'urgence*

« La Commission a la capacité et la responsabilité de veiller à ce que le seuil d'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* demeure élevé maintenant et à l'avenir. » (Traduction)

- Un membre du public

Voici les recommandations formulées par les répondants :

- Le seuil pour invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* doit demeurer élevé, afin d'assurer que son utilisation ne soit pas démesurée relativement aux événements à gérer.



- Il ne devrait pas être possible d'invoquer les dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* par une simple majorité au Parlement. Le seuil d'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être plus restrictif, par exemple en ce qui concerne l'obtention d'un appui plus large de la part de tous les partis au sein du Parlement, l'approbation d'au moins les deux tiers des provinces et l'approbation de la Cour suprême du Canada.
- Le pouvoir du Cabinet d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* sans surveillance d'autres institutions gouvernementales devrait être réduit.
- Tous les décrets pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* devraient être adoptés par les deux Chambres du Parlement. Il devrait y avoir des pénalités en cas d'utilisation inappropriée de la *Loi sur les mesures d'urgence*.
- Invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* ne devrait pas permettre au gouvernement de porter atteinte à la vie privée ou aux droits de propriété sans avoir obtenu au préalable un mandat judiciaire.
- Il devrait y avoir un débat obligatoire à la Chambre des Communes dans les 24 heures suivant l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Si le débat n'a pas lieu à temps, la validité de l'acte devrait être automatiquement nullifiée.
- Les conditions d'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* sont trop vagues et devraient être reformulées avec plus de précisions. Des définitions plus claires des termes et du langage de la Loi sont nécessaires.
- La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être revue afin que soient prévus différents niveaux d'intervention en fonction de la gravité de la situation.
- La *Loi sur les mesures d'urgence* devrait tenir compte des problèmes uniques de juridiction auxquels fait face la région de la Capitale nationale, qui sera toujours le point focal pour les rassemblements et les manifestations. Plus de clarté est nécessaire concernant le rôle des différents corps policiers à Ottawa. L'utilisation de la *Loi sur les mesures d'urgence* a eu pour effet d'éliminer les frontières juridictionnelles et d'unifier la force devant faire face à la situation au centre-ville d'Ottawa.
- Les lois existantes, dont le *Code criminel*, doivent être considérées et appliquées avant de recourir à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

« [La Loi] devrait être révisée en accord avec les juridictions de la région d'Ottawa. Ottawa sera toujours un point central pour les manifestations et les ressources gouvernementales doivent être agiles et réactives pour maintenir l'ordre public. La police ne peut pas maintenir l'ordre si la question est « Qui est responsable ? » (Traduction)

- Un membre du public



26. Recommandations générales

Les répondants ont également formulé des recommandations générales sur la manière dont les évènements de janvier et février 2022 auraient pu être mieux gérés.

- En temps de crise, les diverses entités juridiques et organismes gouvernementaux doivent se coordonner efficacement pour résoudre les conflits de compétence.
- Les manifestations devraient à l'avenir nécessiter un permis et l'utilisation de véhicules motorisés devrait être interdite.
- Le règlement municipal de la ville d'Ottawa interdisant la marche au ralenti excessive des moteurs à Ottawa aurait dû être mieux appliqué ou un nouveau règlement devrait être adopté puisque la mauvaise qualité de l'air et la pollution sonore étaient des enjeux importants qui ont affecté la communauté et l'environnement.
- La presse et les journalistes doivent être mieux soutenus, car ils ont une fonction essentielle dans la lutte contre la désinformation.
- Des lois qui prévoient des conséquences pour ceux qui répandent délibérément des mensonges, de la désinformation et de la haine devraient être adoptées. Ces lois devraient également tenir responsable les plateformes de médias sociaux qui hébergent de fausses informations et de la désinformation.
- Des normes de comportement plus fermes ainsi qu'une meilleure compréhension des pratiques de sélection pour l'embauche d'agents chargés de l'application de la loi et de personnel militaire sont nécessaires.
- Des lois pour limiter le financement étranger des groupes et mouvements antidémocratiques situés au Canada devraient être adoptées.
- Les gouvernements doivent faire mieux pour éduquer et prévenir la radicalisation des Canadiens.
- L'utilisation du drapeau de Confédération et d'autres symboles haineux devrait être interdite au Canada.
- Bien que le droit de manifester soit fondamental, les manifestations ne devraient pas nuire à la santé et au bien-être des Canadiens.



Conclusion

La Commission a recueilli une grande variété de points de vue, d'observations et d'expériences des Canadiens sur plusieurs des aspects du mandat de la Commission, y compris les circonstances qui ont motivé la déclaration de l'état d'urgence ainsi que sur les mesures prises pour gérer l'urgence déclarée en février 2022.

Dans le cadre de cette consultation, les Canadiens ont parlé honnêtement leurs expériences et étaient enthousiastes à l'idée de participer aux travaux de la Commission. Nous avons entendu les voix de près de 8 800 participants à travers le pays, dont l'âge et la répartition démographique sont représentatives de la population canadienne.

Les répondants ont informé la Commission des répercussions des événements sur leur vie et leurs communautés, et des recommandations qu'ils jugent utiles pour le futur de la société canadienne.

Il est clair que les Canadiens ont des points de vue divergents et sont profondément divisés sur les nombreuses questions qui relèvent du mandat de la Commission ou qui y sont liées. On ne saurait sous-estimer l'importance de cette division pour la société canadienne. Les observations reçues, bien qu'elles ne constituent pas de la preuve, ont donné à la Commission un point de vue important sur les questions relevant de son mandat. Ils fournissent également un point de vue important pour les législateurs, la police et d'autres autorités et institutions canadiennes à l'avenir.

La Commission tient à remercier tous ceux qui ont participé à la lecture des soumissions reçues et à la compilation des thèmes pour la préparation du présent rapport et de la présentation faite lors des audiences publiques du 23 novembre 2022.

Merci à Patrick Pilon d'avoir dirigé la rédaction de ce rapport et à Marie-Claude Gagné pour la révision éditoriale. Nous remercions également Anvesh Jain, Ariane Taschereau-Otis, Chems Aouididi et Kimia Mirzaei pour leurs analyses, ainsi qu'Imelda Basudde et Stephanie Skipp pour leur aide avec la lecture de toutes les soumissions.

La Commission apprécie la contribution de tous ceux qui ont exprimé leurs opinions et pris le temps de participer à ce processus de consultation publique. Encore une fois merci!



Annexe 30

Le personnel de la Commission

Commissaire

L'honorable Paul S. Rouleau

Administration

Directrice exécutive

Hélène Laurendeau

Gestionnaire de bureau

Véronique Perreault

Adjointes administratives

Imelda Basudde

Stephanie Skipp

Contrats

Jane Mils

Personnel juridique

Co-procureur(e)s en chef

Shantona Chaudhury

Jeffrey Leon, LSM, FCI Arb

Avocat(e)s sénior(e)s

Frank Au

Gordon Cameron

Erin Dann

Gabriel Poliquin

Natalia Rodriguez

Daniel Sheppard

Avocat(e)s de la Commission

Stephen Armstrong

Misha Boutilier

Eric Brousseau

Sajeda Hedaraly

Alexandra Heine



Nusra Khan

Étienne Lacombe

John Mather

Allison McMahon

Jean-Simon Schoenholz

Dahlia Shuhaibar

Guillaume Sirois

Avocat(e)s régionaux(les)

Mona Duckett (Alberta)

Sacha Paul (Manitoba)

Maia Tsurumi (British Columbia)

Recherche et politique

Conseil de recherche

Geneviève Cartier

Jamie Cameron

Michelle Gallant

Nomi Claire Lazar

Kent Roach

Clifford Shearing

Jocelyn Stacey

Conseillers principaux en politiques

Yves Côté

Mark J. Freiman



David Mullan

Mark Pritchard

Mark Sandler

Communications

Conseillers principaux en communications

Michael Tansey

Conseillère en communications

Marie-Claude Gagné

Engagement public

Analyste principale

Patrick M. Pilon

Analystes

Chems Aouididi

Anyesh Jain

Kimia Mir-Zaei

Ariane Taschereau-Otis

Audiences

Greffier(ère)s d'audiences

Stacey Huber

Pam Delage St-Jean



Annexe 31

Liste des parties et leurs représentants



Parties	Représentants
Gouvernement du Canada	Robert MacKinnon Donnaree Nygard Brian Gover Andrew Gibbs Philippe Dupuis Brendan van Niejenhuis Sharon Johnston Elizabeth Kikuchi Cynthia Lau Andrea Gonsalves Caroline Laverdière Ted Marrocco Sanam Goudarzi David Shiroky Stephen Aylward Ryann Atkins Victor Ryan Geneviève Tremblay-Tardif Yusuf Khan Jessica Karam Kathleen Tanner Alexandra Pullano Christian Halt
Gouvernement de la Saskatchewan	P. Mitch McAdam, c.r. Michael Morris, c.r.

Parties	Représentants
Gouvernement du Manitoba	Denis Guénette Coral Lang
Gouvernement de l'Alberta	Mandy England Stephanie Bowes Hana Laura Yamamoto Peter Buijs Shaheer Meenai
Ville d'Ottawa	Anne Tardif Alyssa Tomkins Daniel Chomski
Ville de Windsor	Jennifer King Michael Finley Bevin Shores Graham Reeder
M. Peter Sloly	J. Thomas Curry Rebecca Jones Nikolas De Stefano
Service de police d'Ottawa	David Migicovsky Jessica Barrow
Police provinciale de l'Ontario	Christopher Diana Jinan Kubursi
Service de police de Windsor	Thomas McRae Heather Paterson Bryce Chandler



Parties	Représentants
Fédération de la Police nationale	Caroline V. (Nini) Jones Lauren Pearce Jen Del Riccio
Association canadienne des chefs de police	Aviva Rotenberg
Criminal Lawyers' Association & Conseil canadien des avocats de la défense	Greg DelBigio, c.r. Colleen McKeown
Union of British Columbia Indian Chiefs	Mary Ellen Turpel-Lafond Cheyenne Arnold-Cunningham Meagan Berlin
National Crowdfunding and Fintech Association	Jason Beitchman
Canadian Constitution Foundation	Sujit Choudhry Janani Shanmuganathan
Professeur Ryan Alford	Ryan Alford
Action Sandy Hill, Byward Market Business Improvement Area, Bank Street Business Improvement Area, Lowertown Community Association, Ottawa Coalition of Business Improvement Areas, Sparks Street Business Improvement Area, Zone d'amélioration commerciale de Vanier & Association communautaire Vanier	Paul Champ Emilie Taman Christine Johnson



Parties	Représentants
The Democracy Fund, Citizens for Freedom & the Justice Centre for Constitutional Freedoms	Rob Kittredge Hatim Kheir Alan Honner Antoine d'Ailly
Association canadienne des libertés civiles	Cara Zwibel Ewa Krajewska
Tamara Lich, Chris Barber, Daniel Bulford, Tom Marazzo, Sean Tiessen, Chris Garrah, Miranda Gasinor, Joseph Janzen, Dale Enns, Ryan Mihilewicz & l'organisme sans but lucratif Freedom 2022 Human Rights and Freedoms	Brendan M. Miller Bath-Sheba van den Berg Keith Wilson, c.r. Eva Chipiuk
Bureau d'assurance du Canada	Mario Fiorino Varshni Skantharajah



Annexe 32

Proclamation déclarant l'état d'urgence



CANADA

CONSOLIDATION

CODIFICATION

Proclamation Declaring a Public Order Emergency

Proclamation déclarant une urgence d'ordre public

SOR/2022-20

DORS/2022-20

Current to January 11, 2023

À jour au 11 janvier 2023

Published by the Minister of Justice at the following address:
<http://laws-lois.justice.gc.ca>

Publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante :
<http://lois-laws.justice.gc.ca>

OFFICIAL STATUS OF CONSOLIDATIONS

Subsections 31(1) and (3) of the *Legislation Revision and Consolidation Act*, in force on June 1, 2009, provide as follows:

Published consolidation is evidence

31 (1) Every copy of a consolidated statute or consolidated regulation published by the Minister under this Act in either print or electronic form is evidence of that statute or regulation and of its contents and every copy purporting to be published by the Minister is deemed to be so published, unless the contrary is shown.

...

Inconsistencies in regulations

(3) In the event of an inconsistency between a consolidated regulation published by the Minister under this Act and the original regulation or a subsequent amendment as registered by the Clerk of the Privy Council under the *Statutory Instruments Act*, the original regulation or amendment prevails to the extent of the inconsistency.

LAYOUT

The notes that appeared in the left or right margins are now in boldface text directly above the provisions to which they relate. They form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.

NOTE

This consolidation is current to January 11, 2023. Any amendments that were not in force as of January 11, 2023 are set out at the end of this document under the heading "Amendments Not in Force".

CARACTÈRE OFFICIEL DES CODIFICATIONS

Les paragraphes 31(1) et (3) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*, en vigueur le 1^{er} juin 2009, prévoient ce qui suit :

Codifications comme élément de preuve

31 (1) Tout exemplaire d'une loi codifiée ou d'un règlement codifié, publié par le ministre en vertu de la présente loi sur support papier ou sur support électronique, fait foi de cette loi ou de ce règlement et de son contenu. Tout exemplaire donné comme publié par le ministre est réputé avoir été ainsi publié, sauf preuve contraire.

[...]

Incompatibilité — règlements

(3) Les dispositions du règlement d'origine avec ses modifications subséquentes enregistrées par le greffier du Conseil privé en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires* l'emportent sur les dispositions incompatibles du règlement codifié publié par le ministre en vertu de la présente loi.

MISE EN PAGE

Les notes apparaissant auparavant dans les marges de droite ou de gauche se retrouvent maintenant en caractères gras juste au-dessus de la disposition à laquelle elles se rattachent. Elles ne font pas partie du texte, n'y figurant qu'à titre de repère ou d'information.

NOTE

Cette codification est à jour au 11 janvier 2023. Toutes modifications qui n'étaient pas en vigueur au 11 janvier 2023 sont énoncées à la fin de ce document sous le titre « Modifications non en vigueur ».

TABLE OF PROVISIONS

Proclamation Declaring a Public Order Emergency

A Proclamation

TABLE ANALYTIQUE

Proclamation déclarant une urgence d'ordre public

Proclamation

Registration
SOR/2022-20 February 15, 2022

EMERGENCIES ACT

Proclamation Declaring a Public Order Emergency

Mary May Simon

[L.S.]

Canada

ELIZABETH THE SECOND, by the Grace of God of the United Kingdom, Canada and Her other Realms and Territories QUEEN, Head of the Commonwealth, Defender of the Faith.

François Daigle
Deputy Attorney General of Canada

Great Seal of Canada

TO ALL WHOM these presents shall come or whom the same may in any way concern,

GREETING:

A Proclamation

Whereas 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;

Whereas the Governor in Council has, before declaring a public order emergency and in accordance with subsection 25(1) of the *Emergencies Act*, consulted the Lieutenant Governor in Council of each province, the Commissioners of Yukon and the Northwest Territories, acting with consent of their respective Executive Councils, and the Commissioner of Nunavut;

Now Know You that We, by and with the advice of Our Privy Council for Canada, pursuant to subsection 17(1) of the *Emergencies Act*, do by this Our Proclamation declare that a public order emergency exists throughout Canada and necessitates the taking of special temporary measures for dealing with the emergency;

And We do specify the emergency as constituted of

Enregistrement
DORS/2022-20 Le 15 février 2022

LOI SUR LES MESURES D'URGENCE

Proclamation déclarant une urgence d'ordre public

Mary May Simon

[S.L.]

Canada

ELIZABETH DEUX, par la Grâce de Dieu, REINE du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du Commonwealth, Défenseur de la Foi.

Le sous-procureur général du Canada,
François Daigle

Grand sceau du Canada

À TOUS CEUX à qui les présentes parviennent ou qu'elles peuvent de quelque manière concerner,

SALUT :

Proclamation

Attendu que la gouverneure en conseil croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire;

Attendu que la gouverneure en conseil a, conformément au paragraphe 25(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, consulté le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province, les commissaires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest agissant avec l'agrément de leur conseil exécutif respectif et le commissaire du Nunavut avant de faire la déclaration de l'état d'urgence,

Sachez que, sur et avec l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous, en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, par Notre présente proclamation, déclarons qu'il se produit dans tout le pays un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire;

Sachez que Nous décrivons l'état d'urgence comme prenant la forme suivante :

(a) the continuing blockades by both persons and motor vehicles that is occurring at various locations throughout Canada and the continuing threats to oppose measures to remove the blockades, including by force, which blockades are being carried on in conjunction with activities that are directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property, including critical infrastructure, for the purpose of achieving a political or ideological objective within Canada,

(b) the adverse effects on the Canadian economy — recovering from the impact of the pandemic known as the coronavirus disease 2019 (COVID-19) — and threats to its economic security resulting from the impacts of blockades of critical infrastructure, including trade corridors and international border crossings,

(c) the adverse effects resulting from the impacts of the blockades on Canada's relationship with its trading partners, including the United States, that are detrimental to the interests of Canada,

(d) the breakdown in the distribution chain and availability of essential goods, services and resources caused by the existing blockades and the risk that this breakdown will continue as blockades continue and increase in number, and

(e) the potential for an increase in the level of unrest and violence that would further threaten the safety and security of Canadians;

And We do further specify that the special temporary measures that may be necessary for dealing with the emergency, as anticipated by the Governor in Council, are

(a) measures to regulate or prohibit any public assembly — other than lawful advocacy, protest or dissent — that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace, or the travel to, from or within any specified area, to regulate or prohibit the use of specified property, including goods to be used with respect to a blockade, and to designate and secure protected places, including critical infrastructure,

(b) measures to authorize or direct any person to render essential services of a type that the person is competent to provide, including services related to removal, towing and storage of any vehicle, equipment, structure or other object that is part of a blockade anywhere in Canada, to relieve the impacts of the blockades on Canada's public and economic safety, including measures to identify those essential services and the persons competent to

a) les blocages continus mis en place par des personnes et véhicules à différents endroits au Canada et les menaces continues proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages, notamment par l'utilisation de la force, lesquels blocages ont un lien avec des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens, notamment les infrastructures essentielles, dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique au Canada,

b) les effets néfastes sur l'économie canadienne — qui se relève des effets de la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) — et les menaces envers la sécurité économique du Canada découlant des blocages d'infrastructures essentielles, notamment les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux,

c) les effets néfastes découlant des blocages sur les relations qu'entretient le Canada avec ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, lesquels effets sont préjudiciables aux intérêts du Canada,

d) la rupture des chaînes de distribution et de la mise à disposition de ressources, de services et de denrées essentiels causée par les blocages existants et le risque que cette rupture se perpétue si les blocages continuent et augmentent en nombre,

e) le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens;

Sachez que Nous jugeons les mesures d'intervention ci-après nécessaires pour faire face à l'état d'urgence :

a) des mesures pour réglementer ou interdire les assemblées publiques — autre que les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord — dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix, ou les déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée, pour réglementer ou interdire l'utilisation de biens désignés, notamment les biens utilisés dans le cadre d'un blocage, et pour désigner et aménager des lieux protégés, notamment les infrastructures essentielles,

b) des mesures pour habiliter toute personne compétente à fournir des services essentiels ou lui ordonner de fournir de tels services, notamment l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules, d'équipement, de structures ou de tout autre objet qui font partie d'un blocage n'importe où au Canada, afin de pallier les effets des

render them and the provision of reasonable compensation in respect of services so rendered,

(c) measures to authorize or direct any person to render essential services to relieve the impacts of the blockade, including to regulate or prohibit the use of property to fund or support the blockade, to require any crowdfunding platform and payment processor to report certain transactions to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to require any financial service provider to determine whether they have in their possession or control property that belongs to a person who participates in the blockade,

(d) measures to authorize the Royal Canadian Mounted Police to enforce municipal and provincial laws by means of incorporation by reference,

(e) the imposition of fines or imprisonment for contravention of any order or regulation made under section 19 of the *Emergencies Act*; and

(f) other temporary measures authorized under section 19 of the *Emergencies Act* that are not yet known.

In testimony whereof, We have caused this Our Proclamation to be published and the Great Seal of Canada to be affixed to it.

WITNESS:

Our Right Trusty and Well-beloved Mary May Simon, Chancellor and Principal Companion of Our Order of Canada, Chancellor and Commander of Our Order of Military Merit, Chancellor and Commander of Our Order of Merit of the Police Forces, Governor General and Commander-in-Chief of Canada.

At Our Government House, in Our City of Ottawa, this fourteenth day of February in the year of Our Lord two thousand and twenty-two and in the seventy-first year of Our Reign.

BY COMMAND,

Simon Kennedy
Deputy Registrar General of Canada

blocages sur la sécurité publique et économique du Canada, notamment des mesures pour cerner ces services essentiels et les personnes compétentes à les fournir, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services,

c) des mesures pour habiliter toute personne à fournir des services essentiels ou lui ordonner de fournir de tels services afin de pallier les effets des blocages, notamment des mesures pour régler ou interdire l'usage de biens en vue de financer ou d'appuyer les blocages, pour exiger de toute plateforme de sociofinancement et de tout fournisseur de traitement de paiement qu'il déclare certaines opérations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et pour exiger de tout fournisseur de services financiers qu'il vérifie si des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne qui participe à un blocage,

d) des mesures pour habiliter la Gendarmerie royale du Canada à appliquer les lois municipales et provinciales au moyen de l'incorporation par renvoi,

e) en cas de contravention aux décrets ou règlements pris au titre de l'article 19 de la *Loi sur les mesures d'urgence*, l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement,

f) toute autre mesure d'intervention autorisée par l'article 19 de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui est encore inconnue.

En foi de quoi, Nous avons pris et fait publier Notre présente Proclamation et y avons fait apposer le grand sceau du Canada.

TÉMOIN :

Notre très fidèle et bien-aimée Mary May Simon, chancelière et compagnon principal de Notre Ordre du Canada, chancelière et commandeur de Notre Ordre du mérite militaire, chancelière et commandeur de Notre Ordre du mérite des corps policiers, gouverneure générale et commandante en chef du Canada.

À Notre hôtel du gouvernement, en Notre ville d'Ottawa, ce quatorzième jour de février de l'an de grâce deux mille vingt-deux, soixante et onzième de Notre règne.

PAR ORDRE,

Le sous-registraire général du Canada,
Simon Kennedy



Annexe 33

Règlement sur les mesures d'urgences



CANADA

CONSOLIDATION

CODIFICATION

Emergency Measures Regulations

Règlement sur les mesures d'urgences

SOR/2022-21

DORS/2022-21

Current to January 11, 2023

À jour au 11 janvier 2023

Published by the Minister of Justice at the following address:
<http://laws-lois.justice.gc.ca>

Publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante :
<http://lois-laws.justice.gc.ca>

OFFICIAL STATUS OF CONSOLIDATIONS

Subsections 31(1) and (3) of the *Legislation Revision and Consolidation Act*, in force on June 1, 2009, provide as follows:

Published consolidation is evidence

31 (1) Every copy of a consolidated statute or consolidated regulation published by the Minister under this Act in either print or electronic form is evidence of that statute or regulation and of its contents and every copy purporting to be published by the Minister is deemed to be so published, unless the contrary is shown.

...

Inconsistencies in regulations

(3) In the event of an inconsistency between a consolidated regulation published by the Minister under this Act and the original regulation or a subsequent amendment as registered by the Clerk of the Privy Council under the *Statutory Instruments Act*, the original regulation or amendment prevails to the extent of the inconsistency.

LAYOUT

The notes that appeared in the left or right margins are now in boldface text directly above the provisions to which they relate. They form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.

NOTE

This consolidation is current to January 11, 2023. Any amendments that were not in force as of January 11, 2023 are set out at the end of this document under the heading "Amendments Not in Force".

CARACTÈRE OFFICIEL DES CODIFICATIONS

Les paragraphes 31(1) et (3) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*, en vigueur le 1^{er} juin 2009, prévoient ce qui suit :

Codifications comme élément de preuve

31 (1) Tout exemplaire d'une loi codifiée ou d'un règlement codifié, publié par le ministre en vertu de la présente loi sur support papier ou sur support électronique, fait foi de cette loi ou de ce règlement et de son contenu. Tout exemplaire donné comme publié par le ministre est réputé avoir été ainsi publié, sauf preuve contraire.

[...]

Incompatibilité — règlements

(3) Les dispositions du règlement d'origine avec ses modifications subséquentes enregistrées par le greffier du Conseil privé en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires* l'emportent sur les dispositions incompatibles du règlement codifié publié par le ministre en vertu de la présente loi.

MISE EN PAGE

Les notes apparaissant auparavant dans les marges de droite ou de gauche se retrouvent maintenant en caractères gras juste au-dessus de la disposition à laquelle elles se rattachent. Elles ne font pas partie du texte, n'y figurant qu'à titre de repère ou d'information.

NOTE

Cette codification est à jour au 11 janvier 2023. Toutes modifications qui n'étaient pas en vigueur au 11 janvier 2023 sont énoncées à la fin de ce document sous le titre « Modifications non en vigueur ».

TABLE OF PROVISIONS

Emergency Measures Regulations

1	Interpretation
2	Prohibition — public assembly
3	Prohibition — entry to Canada — foreign national
4	Travel
5	Use of property — prohibited assembly
6	Designation of protected places
7	Direction to render essential goods and services
8	Period of request
9	Compensation for essential goods and services
10	Compliance — peace officer
11	Coming into force

TABLE ANALYTIQUE

Règlement sur les mesures d'urgences

1	Définitions
2	Interdiction – assemblée publique
3	Interdiction – entrée au Canada – étranger
4	Déplacements
5	Utilisation de biens – assemblée interdite
6	Désignation de lieux protégés
7	Ordre de fournir des biens et services essentiels
8	Période de validité
9	Indemnisation pour les biens et services essentiels
10	Application des lois
11	Entrée en vigueur

Registration
SOR/2022-21 February 15, 2022

EMERGENCIES ACT

Emergency Measures Regulations

P.C. 2022-107 February 15, 2022

Whereas the Governor in Council has, by a proclamation made pursuant to subsection 17(1) of the *Emergencies Act*^a, declared that a public order emergency exists;

And whereas the Governor in Council believes on reasonable grounds, that the regulation or prohibition of public assemblies in the areas referred to in these Regulations are necessary;

Therefore, Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, pursuant to subsection 19(1) of the *Emergencies Act*^a, makes the annexed *Emergency Measures Regulations*.

Enregistrement
DORS/2022-21 Le 15 février 2022

LOI SUR LES MESURES D'URGENCE

Règlement sur les mesures d'urgences

C.P. 2022-107 Le 15 février 2022

Attendu que la gouverneure en conseil a, par proclamation prise en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*^a, déclaré qu'il se produit un état d'urgence;

Attendu que la gouverneure en conseil croit, pour des motifs raisonnables, qu'il est fondé de réglementer ou d'interdire des assemblées publiques dans les endroits visés,

À ces causes, sur recommandation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*^a, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil prend le *Règlement sur les mesures d'urgences*, ci-après.

^a R.S., c. 22 (4th Supp.)

^a L.R., ch. 22 (4e suppl.)

Emergency Measures Regulations

Interpretation

1 The following definitions apply to these Regulations

Act means the *Emergencies Act (Loi)*

critical infrastructure means the following places, including any land on which they are located:

- (a) airports, aerodromes, heliports, harbours, ports, piers, lighthouses, canals, railway stations, railways, tramway lines, bus stations, bus depots and truck depots;
- (b) infrastructure for the supply of utilities such as water, gas, sanitation and telecommunications;
- (c) international and interprovincial bridges and crossings;
- (d) power generation and transmission facilities;
- (e) hospitals and locations where COVID-19 vaccines are administered;
- (f) trade corridors and international border crossings, including ports of entry, ferry terminals, customs offices, bonded warehouses, and sufferance warehouses. (*infrastructures essentielles*)

foreign national has the same meaning as in subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act (étranger)*

peace officer means a police officer, police constable, constable, or other person employed for the preservation and maintenance of the public peace (*agent de la paix*)

protected person has the same meaning as in subsection 95(2) of the *Immigration and Refugee Protection Act (personne protégée)*

Prohibition — public assembly

2 (1) A person must not participate in a public assembly that may reasonably be expected to lead to a breach of the peace by:

- (a) the serious disruption of the movement of persons or goods or the serious interference with trade;

Règlement sur les mesures d'urgence

Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

agent de la paix Tout officier de police ou agent de police employé à la préservation et au maintien de la paix publique. (*peace officer*)

étranger S'entend au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. (*foreign national*)

infrastructures essentielles Les lieux ci-après, y compris le terrain sur lequel ils sont situés :

- a) les aéroports, aérodromes, héliports, havres, ports, gares maritimes, jetées, phares, canaux, gares ferroviaires et chemins de fer, terminus d'autobus et gares d'autobus ou de camions;
- b) les infrastructures servant à la fourniture de services publics tels que l'eau, le gaz, l'assainissement et les télécommunications;
- c) les ponts et les ouvrages de franchissement internationaux et interprovinciaux;
- d) les installations de production et de transmission d'énergie;
- e) les hôpitaux et les endroits où sont administrés les vaccins contre la COVID-19;
- f) les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux, y compris les points d'entrée, les bureaux de douanes, les entrepôts de stockage et les entrepôts d'attente. (*critical infrastructure*)

Loi La *Loi sur les mesures d'urgence*. (*Act*)

personne protégée S'entend au sens du paragraphe 95(2) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. (*protected person*)

Interdiction — assemblée publique

2 (1) Il est interdit de participer à une assemblée publique dont il est raisonnable de penser qu'elle aurait pour effet de troubler la paix par l'un des moyens suivants :

(b) the interference with the functioning of critical infrastructure; or

(c) the support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property.

Minor

(2) A person must not cause a person under the age of eighteen years to participate in an assembly referred to in subsection (1).

Prohibition — entry to Canada — foreign national

3 (1) A foreign national must not enter Canada with the intent to participate in or facilitate an assembly referred to in subsection 2(1).

Exemption

(2) Subsection (1) does not apply to

(a) a person registered as an Indian under the *Indian Act*;

(b) a person who has been recognized as a Convention refugee or a person in similar circumstances to those of a Convention refugee within the meaning of subsection 146(1) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* who is issued a permanent resident visa under subsection 139(1) of those regulations;

(c) a person who has been issued a temporary resident permit within the meaning of subsection 24(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* and who seeks to enter Canada as a protected temporary resident under subsection 151.1(2) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations*;

(d) a person who seeks to enter Canada for the purpose of making a claim for refugee protection;

(e) a protected person;

(f) a person or any person in a class of persons whose presence in Canada, as determined by the Minister of Citizenship and Immigration or the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, is in the national interest.

a) en entravant gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens;

b) en entravant le fonctionnement d'infrastructures essentielles;

c) en favorisant l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens.

Mineur

(2) Il est interdit de faire participer une personne âgée de moins de dix-huit ans à une assemblée visée au paragraphe (1).

Interdiction – entrée au Canada – étranger

3 (1) Il est interdit à l'étranger d'entrer au Canada avec l'intention de participer à une assemblée visée au paragraphe 2(1) ou de faciliter une telle assemblée.

Exemption

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux personnes suivantes :

a) une personne inscrite à titre d'Indien sous le régime de la *Loi sur les Indiens*;

b) la personne reconnue comme réfugié au sens de la Convention, ou la personne dans une situation semblable à celui-ci au sens du paragraphe 146(1) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui est titulaire d'un visa de résident permanent délivré aux termes du paragraphe 139(1) de ce règlement;

c) la personne qui est titulaire d'un permis de séjour temporaire au sens du paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et qui cherche à entrer au Canada à titre de résident temporaire protégé aux termes du paragraphe 151.1(2) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*;

d) la personne qui cherche à entrer au Canada afin de faire une demande d'asile;

e) la personne protégée;

f) sa présence au Canada est, individuellement ou au titre de son appartenance à une catégorie de personnes, selon ce que conclut le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ou le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, dans l'intérêt national.

Travel

4 (1) A person must not travel to or within an area where an assembly referred to in subsection 2(1) is taking place.

Minor — travel near public assembly

(2) A person must not cause a person under the age of eighteen years to travel to or within 500 metres of an area where an assembly referred to in subsection 2(1) is taking place.

Exemptions

(3) A person is not in contravention of subsections (1) and (2) if they are

- (a)** a person who, within of the assembly area, resides, works or is moving through that area for reasons other than to participate in or facilitate the assembly;
- (b)** a person who, within the assembly area, is acting with the permission of a peace officer or the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness;
- (c)** a peace officer; or
- (d)** an employee or agent of the government of Canada or a province who is acting in the execution of their duties.

Use of property — prohibited assembly

5 A person must not, directly or indirectly, use, collect, provide make available or invite a person to provide property to facilitate or participate in any assembly referred to in subsection 2(1) or for the purpose of benefiting any person who is facilitating or participating in such an activity.

Designation of protected places

6 The following places are designated as protected and may be secured:

- (a)** critical infrastructures;
- (b)** *Parliament Hill* and the *parliamentary precinct* as they are defined in section 79.51 of the *Parliament of Canada Act*;
- (c)** official residences;
- (d)** government buildings and defence buildings
- (e)** any property that is a building, structure or part thereof that primarily serves as a monument to honour persons who were killed or died as a consequence

Déplacements

4 (1) Il est interdit de se déplacer à destination ou à l'intérieur d'une zone où se tient une assemblée visée au paragraphe 2(1).

Déplacements à proximité d'une assemblée publique – mineur

(2) Il est interdit de faire déplacer une personne âgée de moins de dix-huit ans, à destination ou à moins de 500 mètres de la zone où se tient une assemblée visée au paragraphe 2(1).

Exemptions

(3) Ne contrevient pas aux paragraphes (1) et (2) :

- a)** la personne qui réside, travaille ou circule dans la zone de l'assemblée, pour des motifs autres que de prendre part à l'assemblée ou la faciliter;
- b)** la personne qui, relativement à la zone d'assemblée, agit avec la permission d'un agent de la paix ou du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile;
- c)** l'agent de la paix;
- d)** l'employé ou le mandataire du gouvernement du Canada ou d'une province qui agit dans l'exercice de ses fonctions.

Utilisation de biens – assemblée interdite

5 Il est interdit, directement ou non, d'utiliser, de réunir, de rendre disponibles ou de fournir des biens — ou d'inviter une autre personne à le faire — pour participer à toute assemblée visée au paragraphe 2(1) ou faciliter une telle assemblée ou pour en faire bénéficier une personne qui participe à une telle assemblée ou la facilite.

Désignation de lieux protégés

6 Les lieux suivants sont protégés et peuvent être aménagés :

- a)** les infrastructures essentielles;
- b)** la *cité parlementaire* et la *Colline parlementaire* au sens de l'article 79.51 de la *Loi sur le Parlement du Canada*;
- c)** les résidences officielles;
- d)** les immeubles gouvernementaux et les immeubles de la défense;
- e)** tout ou partie d'un bâtiment ou d'une structure servant principalement de monument érigé en l'honneur

of a war, including a war memorial or cenotaph, or an object associated with honouring or remembering those persons that is located in or on the grounds of such a building or structure, or a cemetery;

(f) any other place as designated by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

Direction to render essential goods and services

7 (1) Any person must make available and render the essential goods and services requested by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police or a person acting on their behalf for the removal, towing and storage of any vehicle, equipment, structure or other object that is part of a blockade.

Method of request

(2) Any request made under subsection (1) may be made in writing or given verbally by a person acting on their behalf.

Verbal request

(3) Any verbal request must be confirmed in writing as soon as possible.

Period of request

8 A person who, in accordance with these Regulations, is subject to a request under section 7 to render essential goods and services must comply immediately with that request until the earlier of any of the following:

- (a) the day referred to in the request;
- (b) the day on which the declaration of the public order emergency expires or is revoked; or
- (c) the day on which these Regulations are repealed.

Compensation for essential goods and services

9 (1) Her Majesty in right of Canada is to provide reasonable compensation to a person for any goods or services that they have rendered at their request under section 7, which amount must be equal to the current market price for those goods or services of that same type, in the area in which the goods or services are rendered.

des personnes tuées ou décédées en raison d'une guerre — notamment un monument commémoratif de guerre ou un cénotaphe —, d'un objet servant à honorer ces personnes ou à en rappeler le souvenir et se trouvant dans un tel bâtiment ou une telle structure ou sur le terrain où ceux-ci sont situés, ou d'un cimetière;

f) tout autre lieu désigné par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

Ordre de fournir des biens et services essentiels

7 (1) Toute personne doit rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels demandés par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, ou la personne agissant en leur nom pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules, d'équipement, des structures ou de tout autre objet qui composent un blocage.

Modalités

(2) La demande faite au titre du paragraphe (1) peut être faite par écrit ou communiquée verbalement ou la personne agissant en son nom.

Demande verbale

(3) La demande verbale est confirmée par écrit dès que possible.

Période de validité

8 Quiconque fait l'objet d'une demande au titre de l'article 7 pour la fourniture de biens et de services essentiels est tenu de s'y conformer dans les plus brefs délais jusqu'à la première des dates suivantes :

- a) la date indiqué à la demande;
- b) la date de l'abrogation ou la cessation d'effet de la déclaration d'état d'urgence;
- c) la date de l'abrogation du présent règlement.

Indemnisation pour les biens et services essentiels

9 (1) Sa Majesté du chef du Canada accorde une indemnité raisonnable à la personne pour les biens fournis et les services rendus à sa demande aux termes de l'article 7 dont le montant équivaut au taux courant du marché pour les biens et services de même type, dans la région où les biens ont été fournis ou où les services ont été rendus.

Compensation

(2) Any person who suffers loss, injury or damage as a result of anything done or purported to be done under these Regulations may make an application for compensation in accordance with Part V of the *Emergencies Act* and any regulations made under that Part, as the case may be.

Compliance — peace officer

10 (1) In the case of a failure to comply with these Regulations, any peace officer may take the necessary measures to ensure the compliance with these Regulations and with any provincial or municipal laws and allow for the prosecution for that failure to comply.

Contravention of Regulations

(2) In the case of a failure to comply with these Regulations, any peace officer may take the necessary measures to ensure the compliance and allow for the prosecution for that failure to comply

(a) on summary conviction, to a fine not exceeding five hundred dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both; or

(b) on indictment, to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both.

Coming into force

11 This Order comes into force on the day on which it is registered.

Indemnisation

(2) Toute personne qui subit des dommages corporels ou matériels entraînés par des actes accomplis, ou censés l'avoir été, en application du présent règlement peut, à cet égard, présenter une demande d'indemnisation conformément à la partie V de la *Loi sur les mesures d'urgence* et à ses règlements d'application, le cas échéant.

Application des lois

10 (1) En cas de contravention au présent règlement, tout agent de la paix peut prendre les mesures nécessaires pour faire observer le présent règlement ou toutes lois provinciales ou municipales et permettre l'engagement de poursuites pour cette contravention.

Pénalités

(2) Quiconque contrevient au présent règlement est coupable d'une infraction passible, sur déclaration de culpabilité :

a) par procédure sommaire, d'une amende maximale de 500 \$ et d'un d'emprisonnement maximal de six mois, ou de l'une de ces peines;

b) par mise en accusation, d'une amende maximale de 5 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines.

Entrée en vigueur

11 Le présent règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.



Annexe 34

Décret sur les mesures économiques d'urgence



CANADA

CONSOLIDATION

CODIFICATION

Emergency Economic Measures Order

Décret sur les mesures économiques d'urgence

SOR/2022-22

DORS/2022-22

Current to January 11, 2023

À jour au 11 janvier 2023

Published by the Minister of Justice at the following address:
<http://laws-lois.justice.gc.ca>

Publié par le ministre de la Justice à l'adresse suivante :
<http://lois-laws.justice.gc.ca>

OFFICIAL STATUS OF CONSOLIDATIONS

Subsections 31(1) and (3) of the *Legislation Revision and Consolidation Act*, in force on June 1, 2009, provide as follows:

Published consolidation is evidence

31 (1) Every copy of a consolidated statute or consolidated regulation published by the Minister under this Act in either print or electronic form is evidence of that statute or regulation and of its contents and every copy purporting to be published by the Minister is deemed to be so published, unless the contrary is shown.

...

Inconsistencies in regulations

(3) In the event of an inconsistency between a consolidated regulation published by the Minister under this Act and the original regulation or a subsequent amendment as registered by the Clerk of the Privy Council under the *Statutory Instruments Act*, the original regulation or amendment prevails to the extent of the inconsistency.

LAYOUT

The notes that appeared in the left or right margins are now in boldface text directly above the provisions to which they relate. They form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.

NOTE

This consolidation is current to January 11, 2023. Any amendments that were not in force as of January 11, 2023 are set out at the end of this document under the heading "Amendments Not in Force".

CARACTÈRE OFFICIEL DES CODIFICATIONS

Les paragraphes 31(1) et (3) de la *Loi sur la révision et la codification des textes législatifs*, en vigueur le 1^{er} juin 2009, prévoient ce qui suit :

Codifications comme élément de preuve

31 (1) Tout exemplaire d'une loi codifiée ou d'un règlement codifié, publié par le ministre en vertu de la présente loi sur support papier ou sur support électronique, fait foi de cette loi ou de ce règlement et de son contenu. Tout exemplaire donné comme publié par le ministre est réputé avoir été ainsi publié, sauf preuve contraire.

[...]

Incompatibilité — règlements

(3) Les dispositions du règlement d'origine avec ses modifications subséquentes enregistrées par le greffier du Conseil privé en vertu de la *Loi sur les textes réglementaires* l'emportent sur les dispositions incompatibles du règlement codifié publié par le ministre en vertu de la présente loi.

MISE EN PAGE

Les notes apparaissant auparavant dans les marges de droite ou de gauche se retrouvent maintenant en caractères gras juste au-dessus de la disposition à laquelle elles se rattachent. Elles ne font pas partie du texte, n'y figurant qu'à titre de repère ou d'information.

NOTE

Cette codification est à jour au 11 janvier 2023. Toutes modifications qui n'étaient pas en vigueur au 11 janvier 2023 sont énoncées à la fin de ce document sous le titre « Modifications non en vigueur ».

TABLE OF PROVISIONS

Emergency Economic Measures Order

1	Definitions
2	Duty to cease dealings
3	Duty to determine
4	Registration requirement – FINTRAC
5	Duty to disclose – RCMP or CSIS
6	Disclosure of information
7	Immunity
8	Coming into force

TABLE ANALYTIQUE

Décret sur les mesures économiques d'urgence

1	Définitions
2	Obligations de cesser les opérations
3	Vérification
4	Inscription obligatoire – Centre
5	Obligation de communication à la GRC et au SCRC
6	Communication
7	Immunité
8	Entrée en vigueur

Registration
SOR/2022-22 February 15, 2022

EMERGENCIES ACT

Emergency Economic Measures Order

P.C. 2022-108 February 15, 2022

Whereas the Governor in Council has, by a proclamation made pursuant to subsection 17(1) of the *Emergencies Act*, declared that a public order emergency exists;

And whereas the Governor in Council has reasonable grounds to believe that the measures with respect to property referred to in this Order are necessary;

Therefore, Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, pursuant to subsection 19(1) of the *Emergencies Act*, makes the annexed *Emergency Economic Measures Order*.

Enregistrement
DORS/2022-22 Le 15 février 2022

LOI SUR LES MESURES D'URGENCE

Décret sur les mesures économiques d'urgence

C.P. 2022-108 Le 15 février 2022

Attendu que la gouverneure en conseil a, par proclamation prise en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, déclaré qu'il existe un état d'urgence;

Attendu que la gouverneure en conseil a des motifs raisonnables de croire que les mesures relatives aux biens prévues dans le présent décret sont fondées,

À ces causes, sur recommandation du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil prend le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*, ci-après.

Emergency Economic Measures Order

Definitions

1 The following definitions apply to this Order:

designated person means any individual or entity that is engaged, directly or indirectly, in an activity prohibited by sections 2 to 5 of the *Emergency Measures Regulations*. (*personne désignée*)

entity includes a corporation, trust, partnership, fund, unincorporated association or organization or foreign state. (*entité*)

Duty to cease dealings

2 (1) Any entity set out in section 3 must, upon the coming into force of this Order, cease

(a) dealing in any property, wherever situated, that is owned, held or controlled, directly or indirectly, by a designated person or by a person acting on behalf of or at the direction of that designated person;

(b) facilitating any transaction related to a dealing referred to in paragraph (a);

(c) making available any property, including funds or virtual currency, to or for the benefit of a designated person or to a person acting on behalf of or at the direction of a designated person; or

(d) providing any financial or related services to or for the benefit of any designated person or acquire any such services from or for the benefit of any such person or entity.

Insurance policy

(2) Paragraph 2(1)(d) does not apply in respect of any insurance policy which was valid prior to the coming into force of this Order other than an insurance policy for any vehicle being used in a public assembly referred to in subsection 2(1) of the *Emergency Measures Regulations*.

Duty to determine

3 The following entities must determine on a continuing basis whether they are in possession or control of property that is owned, held or controlled by or on behalf of a designated person:

Décret sur les mesures économiques d'urgence

Définitions

1 Les définitions qui suivent s'appliquent au présent décret :

entité S'entend notamment d'une personne morale, d'une fiducie, d'une société de personne, d'un fonds, d'une organisation ou d'une association dotée de la personnalité morale ou d'un État étranger. (*entity*)

personne désignée Toute personne physique ou entité qui participe, même indirectement, à l'une ou l'autre des activités interdites au titre des articles 2 à 5 du *Règlement sur les mesures d'urgence*. (*designated person*)

Obligations de cesser les opérations

2 (1) Dès l'entrée en vigueur du présent décret, les entités visées à l'article 3 doivent cesser :

a) toute opération portant sur un bien, où qu'il se trouve, appartenant à une personne désignée ou détenu ou contrôlé par elle ou pour son compte ou suivant ses instructions;

b) toute transaction liée à une opération visée à l'alinéa a) ou d'en faciliter la conclusion;

c) de rendre disponible des biens — notamment des fonds ou de la monnaie virtuelle — à une personne désignée ou à une personne agissant pour son compte ou suivant ses instructions, ou au profit de l'une ou l'autre de ces personnes;

d) de fournir des services financiers ou connexes à une personne désignée ou à son profit ou acquérir de tels services auprès d'elle ou à son profit.

Police d'assurance

(2) Toutefois, l'alinéa 2(1)d) ne s'applique pas à l'égard d'une police d'assurance effective — au moment de l'entrée en vigueur du présent décret — portant sur un véhicule autre que celui utilisé lors d'une assemblée publique visée au paragraphe 2(1) du *Règlement sur les mesures d'urgence*.

Vérification

3 Il incombe aux entités mentionnées ci-après de vérifier de façon continue si des biens qui sont en leur possession

- (a)** *authorized foreign banks*, as defined in section 2 of the *Bank Act*, in respect of their business in Canada, and banks regulated by that Act;
- (b)** cooperative credit societies, savings and credit unions and caisses populaires regulated by a provincial Act and associations regulated by the *Cooperative Credit Associations Act*;
- (c)** *foreign companies*, as defined in subsection 2(1) of the *Insurance Companies Act*, in respect of their insurance business in Canada;
- (d)** *companies, provincial companies and societies*, as those terms are defined in subsection 2(1) of the *Insurance Companies Act*;
- (e)** fraternal benefit societies regulated by a provincial Act in respect of their insurance activities and insurance companies and other entities regulated by a provincial Act that are engaged in the business of insuring risks;
- (f)** companies regulated by the *Trust and Loan Companies Act*;
- (g)** trust companies regulated by a provincial Act;
- (h)** loan companies regulated by a provincial Act;
- (i)** entities that engage in any activity described in paragraphs 5(h) and (h.1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*;
- (j)** entities authorized under provincial legislation to engage in the business of dealing in securities or to provide portfolio management or investment counselling services;
- (k)** entities that provide a platform to raise funds or virtual currency through donations; and
- (l)** entities that perform any of the following payment functions:
 - (i)** the provision or maintenance of an account that, in relation to an electronic funds transfer, is held on behalf of one or more end users,
 - (ii)** the holding of funds on behalf of an end user until they are withdrawn by the end user or transferred to another individual or entity,
 - (iii)** the initiation of an electronic funds transfer at the request of an end user,

ou sous leur contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte :

- a)** les banques étrangères autorisées, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les banques*, dans le cadre de leurs activités au Canada, et les banques régies par cette loi;
- b)** les coopératives de crédit, caisses d'épargne et de crédit et caisses populaires régies par une loi provinciale et les associations régies par la *Loi sur les associations coopératives de crédit*;
- c)** les sociétés étrangères, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, dans le cadre de leurs activités d'assurance au Canada;
- d)** les sociétés, les sociétés de secours et les sociétés provinciales, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*;
- e)** les sociétés de secours mutuel régies par une loi provinciale, dans le cadre de leurs activités d'assurance, et les sociétés d'assurances et autres entités régies par une loi provinciale qui exercent le commerce de l'assurance;
- f)** les sociétés régies par la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*;
- g)** les sociétés de fiducie régies par une loi provinciale;
- h)** les sociétés de prêt régies par une loi provinciale;
- i)** les entités qui se livrent à une activité visée aux alinéas 5h) et h.1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*;
- j)** les entités autorisées en vertu de la législation provinciale à se livrer au commerce des valeurs mobilières ou à fournir des services de gestion de portefeuille ou des conseils en placement;
- k)** les plateformes collaboratives et celles de monnaie virtuelle qui sollicitent des dons;
- l)** toute entité qui exécute l'une ou l'autre de fonctions suivantes :
 - (i)** la fourniture ou la tenue d'un compte détenu au nom d'un ou de plusieurs utilisateurs finaux en vue d'un transfert électronique de fonds,

(iv) the authorization of an electronic funds transfer or the transmission, reception or facilitation of an instruction in relation to an electronic funds transfer, or

(v) the provision of clearing or settlement services.

Registration requirement – FINTRAC

4 (1) The entities referred to in paragraphs 3(k) and (l) must register with the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada established by section 41 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* if they are in possession or control of property that is owned, held or controlled by or on behalf of a designated person.

Reporting obligation – suspicious transactions

(2) Those entities must also report to the Centre every financial transaction that occurs or that is attempted in the course of their activities and in respect of which there are reasonable grounds to suspect that

(a) the transaction is related to the commission or the attempted commission of a money laundering offence by a designated person; or

(b) the transaction is related to the commission or the attempted commission of a terrorist activity financing offence by a designated person.

Reporting obligation – other transactions

(3) Those entities must also report to the Centre the transactions and information set out in subsections 30(1) and 33(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Regulations*.

Duty to disclose – RCMP or CSIS

5 Every entity set out in section 3 must disclose without delay to the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police or to the Director of the Canadian Security Intelligence Service

(a) the existence of property in their possession or control that they have reason to believe is owned, held or controlled by or on behalf of a designated person; and

(ii) la détention de fonds au nom d'un utilisateur final jusqu'à ce qu'ils soient retirés par celui-ci ou transférés à une personne physique ou à une entité,

(iii) l'initiation d'un transfert électronique de fonds à la demande d'un utilisateur final,

(iv) l'autorisation de transfert électronique de fonds ou la transmission, la réception ou la facilitation d'une instruction en vue d'un transfert électronique de fonds,

(v) la prestation de services de compensation ou de règlement.

Inscription obligatoire – Centre

4 (1) Les entités visées aux alinéas 3k) et l) doivent s'inscrire auprès du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada constitué par l'article 41 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* s'ils ont en leur possession un bien appartenant à une personne désignée ou détenu ou contrôlé par elle ou pour son compte ou suivant ses instructions.

Opérations douteuses

(2) Elles doivent également déclarer au Centre toute opération financière effectuée ou tentée dans le cours de ses activités et à l'égard de laquelle il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'elle est liée à la perpétration – réelle ou tentée – par à une personne désignée :

a) soit d'une infraction de recyclage des produits de la criminalité;

b) soit d'une infraction de financement des activités terroristes.

Autres opérations

(3) Elles doivent également déclarer au Centre les opérations visées aux paragraphes 30(1) ou 33(1) du *Règlement sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

Obligation de communication à la GRC et au SCRC

5 Toute entité visée à l'article 3 est tenue de communiquer, sans délai, au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada ou au directeur du Service canadien du renseignement de sécurité :

a) le fait qu'elle croit que des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne désignée ou sont détenus ou contrôlés par elle ou pour son compte;

(b) any information about a transaction or proposed transaction in respect of property referred to in paragraph (a).

Disclosure of information

6 A Government of Canada, provincial or territorial institution may disclose information to any entity set out in section 3, if the disclosing institution is satisfied that the disclosure will contribute to the application of this Order.

Immunity

7 No proceedings under the *Emergencies Act* and no civil proceedings lie against an entity for complying with this Order.

Coming into force

8 This Order comes into force on the day on which it is registered.

b) tout renseignement portant sur une transaction, réelle ou projetée, mettant en cause des biens visés à l'alinéa a).

Communication

6 Toute institution fédérale, provinciale ou territoriale peut communiquer des renseignements au responsable d'une entité visée à l'article 3, si elle est convaincue que les renseignements aideront à l'application du présent décret.

Immunité

7 Aucune poursuite en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* ni aucune procédure civile ne peuvent être intentées contre une entité qui se conforme au présent décret.

Entrée en vigueur

8 Le présent décret entre en vigueur à la date de son enregistrement.



Annexe 35

Compte rendu présenté aux
deux chambres du Parlement -
Consultations prévues par la *Loi*
sur les mesures d'urgence



Compte rendu présenté aux deux
chambres du Parlement :
Consultations prévues par la *Loi sur
les mesures d'urgence*

16 février 2022

Compte rendu présenté aux deux chambres du Parlement : Consultations prévues par la *Loi sur les mesures d'urgence*

Contexte et obligation de consulter

Le 14 février 2022, le gouverneur en conseil a déclaré l'état d'urgence aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Selon l'article 25 de la *Loi*, le gouverneur en conseil est tenu de consulter le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province avant de faire une déclaration d'état d'urgence. Un compte rendu de ces consultations doit être déposé devant les deux chambres du Parlement dans les sept jours de séance suivant la déclaration, conformément à l'article 58 de la *Loi*.

Consultations

Depuis le début de la crise fin janvier, les ministres et hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral n'ont pas cessé de consulter les provinces et les territoires, les municipalités, et les organismes d'application de la loi pour évaluer la situation et leur offrir le soutien et l'aide du gouvernement du Canada. Le personnel du Cabinet du premier ministre et de divers cabinets de ministres fédéraux est en communication continue avec les cabinets des premiers ministres et des ministres provinciaux concernés. Voici quelques exemples de la façon dont nous avons consulté les partenaires provinciaux, municipaux et internationaux :

- Nous avons régulièrement consulté la Ville d'Ottawa au sujet des demandes d'aide qu'elle a présentée au gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les services policiers (le 7 février, le maire d'Ottawa et la présidente de la Commission de services policiers d'Ottawa ont envoyé une lettre au premier ministre).
 - Le premier ministre a discuté avec le maire d'Ottawa le 31 janvier et le 8 février au sujet de l'occupation illégale à Ottawa.
 - Des réunions trilatérales ont eu lieu le 7, le 8 et le 10 février entre le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile, le ministre de la Sécurité publique, le maire d'Ottawa, le directeur municipal, et le chef du Service de police d'Ottawa. Le ministre a également consulté le solliciteur général de l'Ontario le 7 février pour discuter du travail de la table tripartite.
 - Le personnel du cabinet du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile a communiqué régulièrement avec le cabinet du premier ministre de l'Ontario et le cabinet de la mairesse suppléante d'Ottawa.
 - Le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile a également discuté avec le président de l'Association canadienne

des chefs de police le 3 et le 13 février pour se pencher sur la question du soutien au Service de police d'Ottawa.

- Le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile a également discuté avec la présidente de la Fédération canadienne des municipalités le 3 février au sujet de la situation à Ottawa.
- Nous avons également régulièrement consulté les autorités municipales et provinciales au sujet du pont Ambassador, notamment en ce qui concerne la demande d'aide reçue par la Ville de Windsor le 9 février.
 - Le premier ministre a discuté avec le premier ministre de l'Ontario le 9 février. Le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a également discuté avec le premier ministre de l'Ontario (le 10 et le 11 février) au sujet des mesures prises par la province en ce qui concerne le pont Ambassador.
 - Le premier ministre a discuté avec le maire de Windsor le 10 février au sujet du blocage du pont Ambassador.
 - Le premier ministre a discuté avec le président des États-Unis le 11 février. Les dirigeants ont discuté de l'importance capitale de libérer l'accès au pont Ambassador et à d'autres points d'entrée le plus rapidement possible.
 - Le ministre des Transports du Canada a discuté avec la ministre des Transports de l'Ontario le 9 février au sujet des blocages aux postes frontaliers. Le ministre a également discuté avec le maire de Windsor le 11 février concernant le pont Ambassador.
 - Le personnel des cabinets du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile et du ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a également communiqué régulièrement avec la Ville de Windsor.
- Le ministre de la Sécurité publique a communiqué avec le premier ministre de l'Ontario le 9 février. Il a aussi maintenu des contacts réguliers avec le maire d'Ottawa et celui de Windsor, avec qui il a notamment tenu des discussions tripartites. Son cabinet a aussi été en contact avec le cabinet des deux maires. Le cabinet du ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a échangé avec le cabinet de la ministre des Transports de l'Ontario le 7 février et a été en contact régulier avec le cabinet du premier ministre de l'Ontario.
- Dans les semaines qui ont précédé la déclaration, le cabinet du premier ministre a également eu des discussions continues avec le cabinet du premier ministre de l'Ontario à

propos des blocages d'Ottawa, de Windsor et de Sarnia. Il en est ressorti clairement qu'un soutien accru du gouvernement fédéral était nécessaire.

- Il y a eu des contacts réguliers avec des représentants provinciaux au sujet du point d'entrée de Coutts. La province a notamment présenté une demande d'assistance pour accroître le nombre de dépanneuses à sa disposition (lettre du ministre des Affaires municipales de l'Alberta adressée le 5 février aux ministres de la Sécurité publique et de la Protection civile).
 - Le ministre de la Sécurité publique a communiqué avec le premier ministre de l'Alberta le 2 et le 9 février, ainsi qu'avec le premier ministre et la ministre de la Justice et solliciteuse générale par intérim de l'Alberta le 7 février. Il a également été en contact avec la ministre de la Justice et solliciteuse générale par intérim de l'Alberta le 1^{er}, le 5 et le 9 février.
 - Le ministre des Transports a parlé à la ministre des Transports de l'Alberta le 5 et le 9 février.
 - Le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a communiqué avec le premier ministre de l'Alberta les 10 et 11 février.
- Les ministres ont aussi échangé avec leurs homologues d'autres provinces :
 - Le ministre des Transports a parlé au ministre du Transport et de l'Infrastructure du Manitoba le 12 février à propos du point d'entrée d'Emerson.
 - Le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile a discuté avec le ministre de la Sécurité publique et solliciteur général et le vice-premier ministre de la Colombie-Britannique le 5 et le 13 février au sujet des manifestations à Victoria. Il a demandé comment le gouvernement fédéral pourrait prêter main-forte si les circonstances l'exigent, ce qui comprend d'éventuelles lois sur les situations d'urgence.
 - À l'appui de ses collègues du Cabinet et au nom du premier ministre, le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a aussi communiqué avec les premiers ministres de la Nouvelle-Écosse (le 12 février), du Nouveau-Brunswick (le 12 février), de Terre-Neuve-et-Labrador (le 12 février) et de la Colombie-Britannique (le 13 février) afin de discuter de l'état des lieux et de leur offrir le soutien du gouvernement fédéral pour intervenir en vue de limiter les perturbations et de lever les blocages.

Des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi tenu des réunions multilatérales et bilatérales :

- Des fonctionnaires de Sécurité publique Canada ont communiqué de l'information sur la situation actuelle et le recours aux pouvoirs. Mentionnons les réunions suivantes :
 - Le Comité fédéral-provincial-territorial sur la prévention du crime et la police (CPCP) a tenu une réunion spéciale le 7 février au niveau des sous-ministres.
 - Le CPCP a aussi organisé des réunions du niveau des sous-ministres adjoints le 1^{er} et le 11 février.
 - Des discussions ont eu lieu avec des sous-ministres adjoints de l'Ontario, du Manitoba et de l'Alberta le 13 février, et avec des sous-ministres adjoints de l'Ontario et du Manitoba le 14 février.
- Des fonctionnaires de Transports Canada ont échangé de l'information avec les ministères des transports provinciaux et territoriaux à propos des outils et des mesures de ressort provincial et territorial qui étaient envisagés pour composer avec les convois, y compris les infractions et régimes d'application de la loi prévus par les lois des provinces et des territoires sur la sécurité automobile.

Mentionnons par exemple :

- La table du niveau des sous-ministres adjoints du Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière s'est rassemblée deux fois, soit le 4 et le 8 février.
- Des conversations téléphoniques ont eu lieu avec l'Alberta et l'Ontario le 5 février, avec l'Ontario le 6 et le 7 février, et de nouveau avec l'Alberta le 7 février.

Le gouvernement du Canada a également engagé des discussions avec les dirigeants autochtones au sujet des blocages. Par exemple, le ministre des Relations Couronne-Autochtones s'est entretenu avec le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, le président de l'Inuit Tapiriit Kanatami, le président du Ralliement national des Métis, le grand chef d'Akwesasne et le grand chef de la Manitoba Southern Chief's Organization.

Les décisions sur les prochaines étapes et sur consulter les premiers ministres et premières ministres au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence* ont été prises à la lumière de tous les échanges que les ministres et hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral ont eus avec les provinces depuis le début de la crise.

Consultation des premiers ministres au sujet de la Loi sur les mesures d'urgence

Le premier ministre a convoqué une réunion des premiers ministres le 14 février pour consulter ces derniers sur la nécessité de déclarer l'état d'urgence en application de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Il était accompagné du ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités, du ministre de la Justice et solliciteur général du Canada et du ministre de la Sécurité publique. Tous les premiers ministres ont participé à cette réunion.

Le premier ministre a expliqué les raisons pour lesquelles la déclaration d'état d'urgence pourrait être nécessaire et a officiellement consulté les premiers ministres. Le ministre de la Justice a exposé les mesures que le gouvernement du Canada envisageait de prendre en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour compléter les mesures relevant de la compétence des provinces et réagir à la situation, qui est urgente et sans précédent. Le premier ministre a demandé quelles mesures additionnelles pouvaient être prises par l'entremise de la *Loi sur les mesures d'urgence* en utilisant des pouvoirs proportionnels et limités dans le temps.

Chaque premier ministre a eu l'occasion de donner son point de vue sur la situation actuelle – au pays et dans sa province ou son territoire – et sur la déclaration d'état d'urgence. Des points de vue et des perspectives variés ont été présentés lors de la réunion. Certains premiers ministres se sont montrés favorables aux mesures proposées, qu'ils considéraient comme nécessaires pour régler la situation actuelle, soulignant qu'elles seraient axées sur des secteurs précis, assorties d'échéances et assujetties à des échanges continus. D'autres premiers ministres estimaient que la *Loi sur les mesures d'urgence* n'était pas nécessaire pour le moment, soutenant que les gouvernements provinciaux et les administrations municipales disposaient de suffisamment de pouvoirs pour faire face à la situation dans leurs territoires respectifs. Certains premiers ministres ont indiqué craindre que la *Loi sur les mesures d'urgence* aggrave la situation.

Bien que les points de vue aient été exprimés de façon confidentielle lors de la réunion des premiers ministres, ces derniers ont présenté leurs perspectives dans des déclarations publiques à la suite de la réunion.

- Le premier ministre de l'Ontario a indiqué qu'il appuyait la décision du gouvernement fédéral de fournir des outils supplémentaires à la police pour l'aider à régler la situation dans la capitale nationale. Il a affirmé avoir mentionné au premier ministre que ces mesures devraient être ciblées et assorties d'échéances.
- Le premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador a déclaré qu'il était favorable à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* pour une durée limitée afin de renforcer

les interventions relatives aux comportements inacceptables dans les blocages, qui portent atteinte aux droits des Canadiens respectueux des lois.

- Le ministre de la Sécurité publique et solliciteur général et le vice-premier ministre de la Colombie-Britannique ont également affirmé que la province était favorable au recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*, selon ce qui a été rapporté dans les médias.
- Le premier ministre du Québec a indiqué qu'il s'opposait à l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* au Québec, affirmant que les services de police municipaux et la Sûreté du Québec maîtrisaient la situation et soutenant que le recours à cette loi serait source de division.
- Le premier ministre de l'Alberta a déclaré sur Twitter que le gouvernement albertain s'opposait à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*, soutenant que l'Alberta disposait de tous les outils juridiques et de toutes les ressources opérationnelles nécessaires pour maintenir l'ordre. Il a également indiqué craindre que l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* aggrave la situation, qui est déjà tendue.
- Le premier ministre de la Saskatchewan a publié le gazouillis suivant : [traduction] « Les blocages illégaux doivent être levés, mais la police dispose déjà de suffisamment d'outils pour faire respecter la loi et mettre fin aux blocages, comme elle l'a fait au cours de la fin de semaine à Windsor. Par conséquent, la Saskatchewan n'est pas favorable à l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* par le gouvernement Trudeau. J'espère que, si le gouvernement fédéral y a recours, cette loi ne sera appliquée que dans les provinces qui le demandent, comme elle le permet ».
- La première ministre du Manitoba a déclaré que la situation varie considérablement selon la province et le territoire. Elle a indiqué, dans cette déclaration, qu'elle n'est pas convaincue pour le moment que la *Loi sur les mesures d'urgence* devrait être appliquée au Manitoba. Vu la vaste portée de cette loi – encore jamais invoquée – et le signal que donne son utilisation, elle est d'avis qu'il n'est pas constructif d'y avoir recours au Manitoba, car il faut plutôt faire preuve de prudence pour éviter les mesures exagérées et les conséquences imprévues qu'elles risqueraient d'avoir.
- Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, le premier ministre de la Nouvelle-Écosse et le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard ont eux aussi affirmé qu'ils n'estimaient pas l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* nécessaire dans leur province, étant donné que les forces de l'ordre ont la situation bien en main.
- Les premiers ministres du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont également fourni de la rétroaction durant la rencontre des premiers ministres, sans toutefois émettre de commentaires publics.

Au cours de la réunion des premiers ministres, le premier ministre du Canada a insisté sur le fait qu'il n'était pas encore parvenu à une décision définitive et que l'apport des premiers ministres provinciaux et territoriaux éclairerait la décision du gouvernement fédéral.

D'autres échanges avec les provinces ont eu lieu après la rencontre des premiers ministres et avant que le gouvernement fédéral annonce sa décision de déclarer l'état d'urgence le 14 février :

- Le cabinet du premier ministre a discuté avec le cabinet du premier ministre de la Colombie-Britannique, ce dernier étant président du Conseil de la fédération, avant que la décision du gouvernement soit prise le 14 février, afin d'offrir des informations aux cabinets des premiers ministres et d'expliquer le rôle des provinces et territoires au titre de la *Loi sur les mesures d'urgence*.
- Le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a communiqué avec son homologue du Québec concernant la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le ministre du Patrimoine canadien et lieutenant du Québec a également communiqué avec la vice-première ministre du Québec et ministre de la Sécurité publique ainsi qu'avec le ministre des Finances du Québec, et des représentants du Cabinet du Premier ministre ont noué le dialogue avec le cabinet du premier ministre du Québec.
- Le ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités a également pris contact avec le premier ministre de l'Ontario et a reçu de la rétroaction du premier ministre de la Saskatchewan.
- Le 14 février, le Cabinet du Premier ministre a parlé avec le cabinet du premier ministre de l'Ontario et le cabinet du premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador pour expliquer le principe et la mise en œuvre de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Le premier ministre a pris en considération tous les commentaires formulés lors de la réunion des premiers ministres, ainsi que les nombreuses autres sources d'informations et de renseignements. Le 14 février en fin de journée, il a annoncé son intention de mettre en œuvre la *Loi sur les mesures d'urgence* et de prendre des mesures temporaires ciblées pour compléter les pouvoirs provinciaux et municipaux.

Le 15 février, le premier ministre a écrit à tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux pour exposer les raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada a décidé de déclarer l'état d'urgence et pour préciser les types de mesures qui pourront être prises en vertu de la *Loi*. Cette lettre répondait aux questions soulevées au cours de la discussion, notamment sur la question de savoir si la déclaration de l'état d'urgence devait s'appliquer partout au pays. Par exemple, la lettre soulignait que les mesures seraient appliquées à des

secteurs ciblés; que les mesures viseraient à compléter, et non à remplacer, les pouvoirs provinciaux et municipaux; que ces outils pourraient être utilisés par les services de police locaux, à leur discrétion; et que la Gendarmerie royale du Canada ne serait mobilisée qu'à la demande des autorités locales. La lettre insistait également sur la volonté du gouvernement du Canada de collaborer avec les provinces et les territoires à l'égard de ces questions.

Prochaines étapes

Conformément aux exigences de la *Loi sur les mesures d'urgence*, le gouvernement du Canada est déterminé à travailler en consultation et en collaboration avec les provinces et les territoires pour veiller à ce que la réponse du gouvernement fédéral complète les efforts des gouvernements provinciaux et territoriaux. Des consultations continues seront également nécessaires s'il faut modifier ou prolonger les décrets pris en application de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Appuyés par leurs fonctionnaires, les ministres ont communiqué avec leurs homologues à la suite de la rencontre des premiers ministres, et ils continueront de mobiliser les provinces et les territoires de façon continue. Ils seront ainsi en mesure de réagir rapidement aux problèmes et aux situations qui se présentent. Voici les activités de mobilisation les plus récentes :

- Le 14 février, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a parlé avec son homologue du Québec de la *Loi sur les mesures d'urgence*.
- Le 14 février, le ministre des Transports a parlé des barricades aux postes frontaliers avec le ministre des Transports et de l'Infrastructure de la Colombie-Britannique. Les ministres ont discuté de la façon dont la *Loi sur les mesures d'urgence* peut aider les organismes responsables de l'application de la loi.
- Le 15 février, le ministre des Transports a parlé avec la ministre des Travaux publics de la Nouvelle-Écosse et lui a donné un aperçu des mesures d'urgence prises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.
- Le 15 février, des représentants du cabinet du ministre de la Justice ont parlé avec le maire de Winnipeg au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Dans une déclaration qu'il a faite le 15 février, le maire a exprimé sa reconnaissance à l'égard du gouvernement fédéral, qui « prend des mesures pour offrir des outils supplémentaires afin de mettre fin rapidement et pacifiquement aux situations d'occupation illégale ».
- Une réunion destinée aux sous-ministres PT des Affaires intergouvernementales a eu lieu le 15 février. Une rencontre de suivi est prévue pour le 17 février. Les sous-

ministres FPT des Affaires intergouvernementales poursuivront leur collaboration dans le cadre de communications régulières et continues.

- Une rencontre doit avoir lieu le 16 février pour les sous-ministres adjoints des ministères provinciaux et territoriaux de la Sécurité publique, des Transports, du Solliciteur général et des Affaires intergouvernementales.
- La collaboration se poursuivra également par l'entremise des services de police. Le 15 février, le chef intérimaire du Service de police d'Ottawa a déclaré qu'avec les nouvelles ressources des services de police partenaires et les outils des gouvernements fédéral et provinciaux, le Service de police d'Ottawa estime maintenant avoir les ressources et les pouvoirs nécessaires pour mettre fin de manière sécuritaire à cette occupation. Le chef de police adjoint a ajouté que l'application de la *Loi sur les mesures d'urgence* à Ottawa fait l'objet d'une collaboration continue.
- Le ministre de la Sécurité publique communiquera chaque semaine avec ses homologues provinciaux et territoriaux.

Le gouvernement du Canada continuera à recueillir et à examiner la rétroaction reçue dans le cadre de ces communications continues afin d'évaluer les décrets et les règlements pris en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* et d'assurer une réponse coordonnée et efficace au nom des Canadiens.

Annexe

- Lettre du premier ministre du Canada aux premiers ministres des provinces et territoires

Annexe : Lettre du premier ministre du Canada aux premiers ministres des provinces et territoires

Monsieur le premier ministre

Avant tout, je souhaite vous remercier pour les échanges productifs que nous avons eus à la rencontre des premiers ministres du 14 février 2022, au cours de laquelle nous vous avons consulté à propos de la prise d'effet d'une déclaration d'état d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Beaucoup de Canadiens et de Canadiennes en ont assez de la pandémie et des perturbations qu'elle cause à leur vie depuis deux ans. Je suis moi-même de ce nombre. Bien que des gens aient pris part aux manifestations pour exprimer leur insatisfaction et leur frustration à l'égard des mesures sanitaires, il semble que ce ne sont plus ces sentiments qui motivent une bonne partie des manifestants et des organisateurs. Nous assistons en effet à des activités qui menacent notre démocratie et minent la confiance du public dans nos institutions.

Le gouvernement du Canada croit fermement au droit de manifester pacifiquement. Toutefois, tel que nous en avons discuté, les activités qui se déroulent actuellement à l'échelle du pays dépassent largement le cadre de ce qui pourrait être considéré comme des manifestations pacifiques. Il s'agit d'évènements concertés et la situation demeure instable. Le mouvement s'est amorcé à Ottawa, mais des situations semblables émergent maintenant dans presque toutes nos régions.

En bloquant les chaînes d'approvisionnement, ce mouvement perturbe considérablement notre économie. Il prive des Canadiens et des Canadiennes de leur gagne-pain, compromet notre sécurité économique et nationale, en plus d'avoir des répercussions potentiellement importantes sur la santé et la sécurité de la population. Il mine la réputation du Canada à l'étranger, met à mal les affaires et le commerce, et ébranle la confiance dans nos institutions.

Puisque la situation va en s'aggravant, nous devons tous et toutes envisager l'ensemble des mesures susceptibles de la régler dans les meilleurs délais. Nous estimons que nous sommes désormais en présence d'une situation d'urgence nationale causée par des menaces envers la sécurité du Canada. Le gouvernement du Canada a donc jugé qu'il est nécessaire d'agir afin de

protéger la population canadienne et de préserver notre économie. Pour ce faire, nous avons déclaré l'état d'urgence en application de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

La déclaration d'état d'urgence confère au Canada le pouvoir de prendre les mesures décrites au paragraphe 19(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Au cours de notre appel, le ministre Lametti a décrit six types de mesures temporaires permises en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence* :

1. Réglementer et interdire les assemblées publiques qui ont pour effet de troubler la paix, autres que les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord,

Ce que nous voyons à Ottawa et sur le pont Ambassador ne constitue pas des manifestations légales. Des mesures pouvant être prises incluent : empêcher la participation de mineurs à une activité illicite; empêcher les ressortissants étrangers d'entrer au Canada pour participer à un rassemblement illégal; expulser des ressortissants étrangers du Canada quand cela s'avère nécessaire; allonger la liste des délits qui entraînent l'inadmissibilité à entrer au Canada.

2. Désigner et aménager des lieux protégés où les blocages sont interdits

Cela pourrait inclure l'application des mesures à des lieux bien délimités comme les frontières, les voies d'accès aux frontières, d'autres infrastructures essentielles ou la ville d'Ottawa.

3. Ordonner à des personnes de fournir des services essentiels pour atténuer les répercussions des blocages sur l'économie du Canada

Cela pourrait comprendre les conducteurs de dépanneuses et leur équipement, contre rémunération.

4. Autoriser ou obliger les institutions financières à fournir des services essentiels pour atténuer les répercussions des blocages

Ceci pourrait inclure la réglementation et l'interdiction de l'utilisation de certains biens qui servent à financer ou soutenir les blocages.

5. Permettre à la Gendarmerie royale du Canada de faire appliquer les règlements municipaux et les lois provinciales, si le besoin s'en fait sentir et si les autorités locales le lui demandent

Toutes les mesures adoptées en application de la *Loi sur les mesures d'urgence* seraient applicables par les services de police municipaux et provinciaux; la Gendarmerie royale du Canada pourrait prêter main-forte si on le lui demande.

6. Imposer des amendes ou des peines d'emprisonnement en cas de contravention aux décrets ou règlements émis en vertu de l'article 19 de la *Loi sur les mesures d'urgence*

Notre gouvernement est conscient de l'importance de la coordination avec les provinces, les territoires ainsi que les municipalités pour garantir la sûreté et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes. Des mesures ciblées, temporaires et proportionnées à la situation, prises en application de la *Loi sur les mesures d'urgence*, donneraient un appui supplémentaire aux services de police de votre province. Nous ne tentons ni de nous immiscer dans les champs de compétence des provinces et des territoires ni de remplacer les mesures que vous avez mises en place. Il s'agit plutôt pour le gouvernement fédéral de vous fournir des pouvoirs supplémentaires qui donneront à vos services de police tous les outils dont ils ont besoin pour faire respecter la loi et dénouer la crise que nous traversons. Nous ne proposons pas que la Gendarmerie royale du Canada ou une autre autorité supplante les services de police locaux; nous voulons en fait élargir l'éventail des outils dont disposent les forces de l'ordre à tous les niveaux. Nous souhaitons que l'intervention du gouvernement fédéral complète les mesures que votre gouvernement et vos municipalités prennent déjà pour apporter de la stabilité à notre pays. Le gouvernement fédéral demeurera à l'écoute de vos besoins en ressources et vous aidera, si vous en faites la demande, à composer avec la situation actuelle.

J'apprécie les points de vue que vous avez partagés hier lors de notre appel et je peux vous assurer qu'ils ont été pris en compte dans les approches que nous avons prises, en plus d'alimenter le rapport de consultation qui sera déposé avec la motion confirmant la déclaration. En plus des discussions que nous avons eues jusqu'à présent, des séances d'information et des discussions entre fonctionnaires dans les prochains jours seront utiles. La consultation et la coordination sur la mise en œuvre demeureront essentielles, ce qui cadre

d'ailleurs avec les dispositions de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui régissent les consultations.

Encore une fois, je vous remercie pour la discussion que nous avons eue au sujet de la *Loi sur les mesures d'urgence*. J'ai hâte d'en apprendre davantage sur votre point de vue au cours du processus de consultation que nous poursuivrons. Le gouvernement fédéral fera le suivi et évaluera continuellement l'application des pouvoirs conférés par la *Loi sur les mesures d'urgence* et se tiendra prêt à réagir pour répondre à tous les besoins exprimés par les premiers ministres des provinces et des territoires. De plus, le ministre de la Sécurité publique fera le point régulièrement avec ses homologues. Vous pouvez vous adresser à moi, ou encore aux ministres Lametti, Mendicino et LeBlanc, pour discuter plus avant de cette question.

Je transmets un exemplaire de cette lettre, à titre d'information, à David Lametti, ministre de la Justice et procureur général du Canada; Chrystia Freeland, vice-première ministre et ministre des Finances; William Sterling Blair, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre de la Protection civile; Marco E. L. Mendicino, ministre de la Sécurité publique; et à Dominic LeBlanc, ministre des Affaires intergouvernementales, de l'Infrastructure et des Collectivités.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le premier ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Annexe 36

Explication conformément au
paragraphe 58(1) de la *Loi sur les
mesures d'urgence*

Déclaration d'état d'urgence

Le 14 février 2022, la gouverneure en conseil a ordonné la prise d'une proclamation en application du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* déclarant qu'il existe un état d'urgence dans l'ensemble du Canada qui nécessite l'adoption de mesures temporaires spéciales pour faire face à la situation.

Selon la *Loi sur les mesures d'urgence*, pour déclarer l'état d'urgence, il doit y avoir une situation de crise découlant de menaces envers la sécurité du Canada d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale. Les menaces envers la sécurité du Canada comprennent la menace ou le recours à des actes de violence grave à l'égard de personnes ou de biens dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique. Une situation de crise nationale résulte d'un concours de circonstances qui met gravement en danger la santé et la sécurité des Canadiens et qui ne peut être traitée efficacement par les provinces ou les territoires, ou qui menace gravement la capacité du gouvernement du Canada de garantir la souveraineté, la sécurité et l'intégrité territoriale du Canada. Il doit s'agir d'une situation qui ne peut être réglée efficacement par aucune autre loi du Canada. Les mesures prises en vertu de la *Loi* doivent être appliquées conformément à la *Charte canadienne des droits et libertés* et devraient être soigneusement adaptées de façon à limiter toute incidence sur les droits visés par la *Charte* à ce qui est raisonnable et proportionnel dans les circonstances.

La Proclamation déclarant l'état d'urgence du 14 février 2022 précise que la déclaration d'état d'urgence prend la forme suivante :

- (i) les blocages continus mis en place par des personnes et véhicules à différents endroits au Canada et les menaces continues proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages, notamment par l'utilisation de la force, lesquels blocages ont un lien avec des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens, notamment les infrastructures essentielles, dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique au Canada,

- (ii) les effets néfastes sur l'économie canadienne — qui se relève des effets de la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) — et les menaces envers la sécurité économique du Canada découlant des blocages d'infrastructures essentielles, notamment les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux,
- (iii) les effets néfastes découlant des blocages sur les relations qu'entretient le Canada avec ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, lesquels effets sont préjudiciables aux intérêts du Canada,
- (iv) la rupture des chaînes de distribution et de la mise à disposition de ressources, de services et de denrées essentiels causée par les blocages existants et le risque que cette rupture se perpétue si les blocages continuent et augmentent en nombre,
- (v) le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menaceraient davantage la sécurité des Canadiens.

La proclamation prévoit six mesures temporaires qui pourraient être nécessaires pour faire face à l'état d'urgence :

- (i) des mesures pour réglementer ou interdire les assemblées publiques — autre que les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord — dont il est raisonnable de penser qu'elles auraient pour effet de troubler la paix, les déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée, pour réglementer ou interdire l'utilisation de biens désignés, notamment les biens utilisés dans le cadre d'un blocage, et pour désigner et aménager des lieux protégés, notamment les infrastructures essentielles,
- (ii) des mesures pour habiliter toute personne compétente à fournir des services essentiels ou lui ordonner de fournir de tels services, notamment l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules, d'équipement,

de structures ou de tout autre objet qui font partie d'un blocage n'importe où au Canada, afin de pallier les effets des blocages sur la sécurité publique et économique du Canada, notamment des mesures pour cerner ces services essentiels et les personnes compétentes à les fournir, ainsi que le versement d'une indemnité raisonnable pour ces services,

(iii) des mesures pour habiliter toute personne à fournir des services essentiels ou lui ordonner de fournir de tels services afin de pallier les effets des blocages, notamment des mesures pour réglementer ou interdire l'usage de biens en vue de financer et d'appuyer les blocages, pour exiger de toute plateforme de sociofinancement et de tout fournisseur de traitement de paiement qu'il déclare certaines opérations au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et pour exiger de tout fournisseur de services financiers qu'il vérifie si des biens qui sont en sa possession ou sous son contrôle appartiennent à une personne qui participe à un blocage,

(iv) des mesures pour habiliter la Gendarmerie royale du Canada à appliquer les lois municipales et provinciales au moyen de l'incorporation par renvoi,

(v) en cas de contravention aux décrets ou règlements d'application de l'article 19 de la Loi sur les mesures d'urgence, l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement;

(vi) toute autre mesure d'intervention autorisée par l'article 19 de la Loi sur les mesures d'urgence qui est encore inconnue.

Ces mesures ont été établies par le *Règlement sur les mesures d'urgence* et le *Décret sur les mesures économiques d'urgence*.

Le paragraphe 58(1) de la *Loi sur les mesures d'urgence* exige qu'une motion de ratification de la déclaration de situation de crise, signée par un ministre, accompagnée d'un exposé des motifs de la déclaration et d'un compte rendu des consultations avec les lieutenants-gouverneurs en conseil des provinces au sujet de celle-ci, soit

déposée devant chaque chambre du Parlement dans les sept jours de séance suivant l'émission de la déclaration.

Contexte menant à la déclaration de situation de crise

Le « convoi de la liberté 2022 » est la première manifestation de ce mouvement en plein essor axé sur les sentiments anti-gouvernementaux liés à la réponse de la santé publique à la pandémie de COVID-19. Des convois de camionneurs ont commencé leur voyage à partir de divers points du pays, et ils sont arrivés à Ottawa, le vendredi 28 janvier 2022. Depuis, le mouvement n'a fait que prendre de l'ampleur partout au pays, avec une augmentation significative du nombre de participants à Ottawa ainsi que des manifestations et des blocages se multipliant au pays, par exemple, à des points d'entrée stratégiques (pont Ambassador, en Ontario; Coutts, en Alberta; et Emerson, au Manitoba).

Les participants à ces activités ont employé un certain nombre de tactiques qui sont menaçantes, qui suscitent la crainte, qui perturbent la paix, qui ont des répercussions sur l'économie canadienne et qui alimentent un sentiment général d'agitation publique – en faveur ou contre le mouvement. Ces tactiques comprennent le harcèlement et les reproches adressés à des citoyens et à des membres des médias, le ralentissement intentionnel de la circulation en roulant lentement, le ralentissement de la circulation et la création d'embouteillages, en particulier près des ports d'entrée; on dit aussi que de manifestants ont amené des enfants sur les sites de afin de limiter le niveau et les types d'intervention des forces de l'ordre. Le mouvement a dépassé le stade de la manifestation pacifique, et il existe des preuves solides d'activités illégales en cours. De simples citoyens, des municipalités et la province de l'Ontario ont tous participé à des procédures judiciaires visant à obtenir des injonctions pour gérer les menaces et les répercussions causées par les activités du convoi, et un recours collectif a été déposé au nom des résidents d'Ottawa.

Les rapports anecdotiques de dons provenant de l'extérieur du Canada versés pour soutenir les manifestants ont été corroborés lorsque, le 13 février 2022, les pirates informatiques s'étant attaqués au site de sociofinancement GiveSendGo.com ont publié les données piratées contenant des renseignements sur les donateurs et le montant des dons destinés aux manifestants. Selon l'analyse des données faite par la Canadian Broadcasting Corporation le 14 février 2022, 55,7 % des 92 844 dons publiés ont été faits par des donateurs se trouvant aux États-Unis, comparativement à 39 % de donateurs au Canada. Le reste des donateurs se trouvaient dans d'autres pays, le plus fréquent étant le Royaume-Uni. Les dons versés par des donateurs des États-Unis totalisaient 3,6 millions de dollars américains. Nombre des dons ont été faits de manière anonyme.

Demandes d'assistance et de consultation

Le gouvernement fédéral est en contact avec les provinces depuis le début des événements. Certaines des demandes d'aide fédérale pour gérer les blocages provenaient des entités suivantes :

- la Ville d'Ottawa, pour les services de police;
- la province de l'Ontario, concernant le pont Ambassador à Windsor, en Ontario;
- la province de l'Alberta, concernant la capacité des dépanneuses au point d'entrée de Coutts.

Pour connaître les détails concernant la consultation, veuillez consulter le rapport aux chambres du Parlement : Consultation sur la *Loi sur les mesures d'urgences*.

Mesures d'urgence prises par l'Ontario et d'autres provinces

Le 11 février 2022, la province de l'Ontario a déclaré l'état d'urgence en vertu de la Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence en réponse à l'interférence des événements avec le transport et d'autres infrastructures essentielles dans

l'ensemble de la province, qui empêche la circulation des personnes et la livraison des biens essentiels.

Les mesures d'urgence qui ont été mises en œuvre depuis comprennent les suivantes : amendes et possibles peines d'emprisonnement pour les manifestants qui refusent de partir (100 000 \$ et jusqu'à un an d'emprisonnement en cas de non-respect des mesures).

Le 12 février 2022, le gouvernement de l'Ontario a également adopté une disposition législative en vertu de la Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence (Règlement de l'Ontario 71/22) rendant illégal et punissable le fait de bloquer et d'entraver la circulation des biens, des personnes et des services le long des infrastructures essentielles. Le Nouveau-Brunswick a annoncé qu'il mettra à jour sa loi sur les mesures d'urgence afin d'interdire tout arrêt et tout stationnement d'un véhicule sur une route ou une autoroute et toute contribution, de toute autre manière, à l'interruption de la circulation normale des véhicules sur une route ou une autoroute. La Nouvelle-Écosse a également publié une directive en vertu de sa loi sur la gestion des urgences afin d'interdire aux manifestants de bloquer une autoroute près de la limite entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Aucune autre province n'a signalé son intention de prendre des mesures similaires.

Comme le précise la section ci-dessous, les activités du convoi ont donné lieu à une situation d'urgence qui découle de menaces à la sécurité du Canada et dont la gravité est telle qu'elle constitue une urgence nationale.

Raisons de l'instauration de l'état d'urgence

La situation à l'échelle du pays demeure préoccupante, volatile et imprévisible. La décision d'émettre la déclaration s'est appuyée sur une évaluation de la situation nationale globale et par sur des discussions approfondies pendant trois réunions du groupe d'intervention les 10, 12 et 13 février 2022. Les mesures visent à aider les

autorités provinciales et territoriales à mettre fin aux blocages et à l'occupation ainsi qu'à rétablir l'ordre public, la primauté du droit et la confiance de la population envers les institutions du Canada. Ces mesures limitées dans le temps seront utilisées seulement au besoin en fonction de la nature de la menace et de son évolution et ne supplantera pas ni ne remplacera les pouvoirs provinciaux et territoriaux, pas plus qu'elles ne diminueront le pouvoir des provinces et des territoires de diriger leurs forces policières. Les activités du convoi et l'incidence de celles-ci qui justifient l'instauration de l'état d'urgence, tel qu'il est décrit dans la Proclamation déclarant l'état d'urgence, sont détaillées ci-dessous.

- i. **les blocages continus mis en place par des personnes et véhicules à différents endroits au Canada et les menaces continues proférées en opposition aux mesures visant à mettre fin aux blocages, notamment par l'utilisation de la force, lesquels blocages ont un lien avec des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens, notamment les infrastructures essentielles, dans le but d'atteindre un objectif politique ou idéologique au Canada;**

Les manifestations sont devenues un moyen de ralliement pour les groupes du Canada et d'autres pays occidentaux qui s'opposent aux gouvernements, aux autorités et à la vaccination, qui adhèrent aux théories du complot et qui militent pour la suprématie blanche. Les manifestants ont des doléances idéologiques diverses, leurs revendications pouvant aller de la levée des restrictions en matière de santé publique au renversement du gouvernement élu. Par exemple, les organisateurs de la manifestation ont suggéré de former un gouvernement de coalition avec les partis d'opposition avec le concours de la gouverneure générale Mary Simon. Cette suggestion d'une coalition semble découler d'une proposition antérieure issue d'un « protocole d'entente » largement diffusé par un groupe appelé « Canada Unity » qui prend part au convoi. Le « protocole d'entente » proposait que le Sénat et la gouverneure générale acceptent de se joindre aux protestataires pour former un

comité chargé d'ordonner la révocation des restrictions liées à la COVID-19 et des obligations vaccinales.

Les tactiques qu'adoptent les manifestants pour atteindre leurs objectifs comprennent le ralentissement de la circulation et la création d'embouteillages, en particulier près des points d'entrée. Des manifestants amèneraient également des enfants sur les lieux des manifestations dans le but de limiter le niveau et les types d'intervention des forces de l'ordre. L'intention des manifestants aux points d'entrée était d'entraver l'importation et l'exportation de marchandises à la frontière canado-américaine pour obtenir la modification des mesures sanitaires contre la COVID prises par le gouvernement du Canada ainsi que celle d'autres politiques gouvernementales.

Dans la région de la capitale nationale, des camions et des véhicules personnels continuent de perturber le quotidien à Ottawa et ont provoqué la fermeture de commerces de détail et d'autres entreprises. Des exploitants de dépanneuses ont refusé de collaborer avec les gouvernements pour retirer les camions des blocages. Le chef du Service de police d'Ottawa a remis sa démission le 15 février 2022 en réponse aux critiques relativement à l'intervention de la police pendant les manifestations.

Des partisans du convoi ayant travaillé par le passé au sein des forces de l'ordre et de l'armée ont été aperçus aux côtés des organisateurs et pourraient fournir des conseils en matière de logistique et de sécurité, ce qui pose des problèmes opérationnels pour les forces de l'ordre, car des techniques et tactiques policières pourraient être révélées aux membres du convoi. Il y a des signes de coordination entre les divers convois et blocages.

Des incidents violents, des menaces de violence et des arrestations liées aux manifestations ont été signalés dans l'ensemble du Canada. La récente perquisition de la Gendarmerie royale du Canada dans une cache d'armes à feu comprenant une grande quantité de munitions à Coutts, en Alberta, indique que certains membres des manifestations ont l'intention de recourir à la violence. Les personnes qui adhèrent à l'extrémisme violent à caractère idéologique peuvent se sentir motivées par le

niveau de désordre qu'engendrent les manifestations. Les discours violents en ligne, l'augmentation des menaces à l'égard des fonctionnaires et la présence d'extrémistes motivés par une idéologie lors des manifestations indiquent également qu'il existe un risque de violence grave et que des acteurs solitaires peuvent mener des attaques terroristes.

Pour aider à gérer ces blocages et leurs importantes répercussions négatives, le *Règlement sur les mesures d'urgence* interdit certains types d'assemblées publiques (« assemblées interdites »), où l'assemblée publique : (i) pourrait entraver gravement le commerce ou la circulation des personnes et des biens; (ii) entrave le fonctionnement d'infrastructures essentielles; ou (iii) favorise l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens. Le *Règlement* interdit aussi quiconque (i) de participer à une assemblée interdite ou d'y faire participer une personne mineure; (ii) de se déplacer, ou de faire déplacer une personne mineure, à destination ou à moins de 500 m d'une zone où se tient une assemblée interdite, sous réserve de certaines exceptions; et (iii) directement ou non, d'utiliser, de réunir, de rendre disponibles ou de fournir des biens pour participer à une assemblée interdite ou faciliter une telle assemblée ou pour en faire bénéficier une personne qui participe à une telle assemblée ou la facilite. De plus, il est interdit à l'étranger d'entrer avec l'intention de participer à une assemblée interdite ou de faciliter une telle assemblée, sous réserve de certaines exceptions.

Le *Règlement sur les mesures d'urgence* désigne par ailleurs certains lieux comme étant protégés et prévoit qu'ils peuvent être aménagés, notamment la cité parlementaire et la Colline parlementaire, les infrastructures essentielles, les résidences officielles, les immeubles gouvernementaux et les immeubles de la défense, et les monuments commémoratifs de guerre.

- ii. **les effets néfastes sur l'économie canadienne — qui se relève des effets de la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) — et les menaces envers la sécurité économique du Canada**

**découlant des blocages d'infrastructures essentielles, notamment
les axes commerciaux et les postes frontaliers internationaux**

Le commerce et le transport au Canada et entre le Canada et les États-Unis sont fortement intégrés. Les postes frontaliers, les lignes de chemin de fer, les aéroports et les points d'entrée sont intégrés et subissent des répercussions négatives lorsqu'un ou plusieurs d'entre eux sont bloqués ou empêchés de fonctionner à leur capacité normale.

Le commerce entre le Canada et les États-Unis est essentiel à l'économie ainsi qu'à la vie et au bien-être de tous les Canadiens. Quelque 75 % des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis; elles génèrent environ 2 milliards de dollars d'importations/exportations par jour, et les échanges commerciaux totaux entre les deux pays se chiffraient à 774 milliards de dollars en 2021.

Les blocages et les manifestations organisés en de nombreux endroits le long de la frontière canado-américaine ont déjà eu de graves conséquences sur l'économie du Canada. Les manifestations aux grands points d'entrée du pont Ambassador à Windsor (Ontario), d'Emerson (Manitoba), de Coutts (Alberta) et de Pacific Highway (Colombie-Britannique), tous des lieux essentiels qui jouent un rôle de premier plan dans les déplacements internationaux de gens et de marchandises, ont obligé l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) à suspendre ses services.

En tant que corridor commercial essentiel, le pont Ambassador est le poste frontière le plus fréquenté du Canada, avec des échanges de marchandises de plus de 140 milliards de dollars en 2021. Il a vu passer 26 % des exportations par route du pays en 2021 (63 milliards de dollars sur 242 milliards de dollars) et 33 % des importations du pays (80 milliards de dollars sur 240 milliards de dollars). Depuis qu'il a commencé, le blocage du pont Ambassador interrompt des échanges commerciaux d'une valeur de 390 millions de dollars par jour entre le Canada et son principal partenaire commercial, les États-Unis, causant ainsi des pertes de salaires chez les employés, une réduction de la capacité de transformation dans le secteur automobile

et des pertes générales de production dans une industrie déjà durement touchée par la pénurie de pièces électroniques essentielles. C'est par ce pont que transitent 30 % de toutes les marchandises passant d'un pays à l'autre par la route. Les blocages de Coutts (Alberta) et d'Emerson (Manitoba) ont quant à eux empêché le transport de marchandises d'une valeur de 48 et 73 millions de dollars par jour, respectivement. Les événements récents ciblant les points d'entrée commerciaux achalandés du Canada ont miné de manière irréparable la confiance de nos partenaires commerciaux envers la capacité du Canada à contribuer efficacement à l'économie mondiale, et ils mèneront les fabricants à réévaluer leurs investissements dans le secteur manufacturier au Canada, ce qui aura des répercussions sur la santé et le bien-être de milliers de Canadiens.

De plus, tout au long de la semaine précédant le 14 février 2022, 12 autres manifestations ont entraîné des répercussions directes sur les opérations aux points d'entrée. À deux postes, ceux de Pacific Highway et de Fort Erie, les manifestants ont franchi les limites de l'aire de service de l'ASFC. Les agents de l'ASFC ont donc dû fermer le bureau pour éviter que d'autres manifestants y accèdent.

Plus précisément, mentionnons les perturbations ci-dessous à des points d'entrée stratégiques en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario avant la déclaration de l'état d'urgence.

- **Pont Ambassador, Windsor (Ontario)** : Le poste frontalier le plus achalandé de toute la frontière canado-américaine faisait l'objet d'un blocage depuis le 7 février 2022. Après le dépôt d'une injonction le 11 février 2022, les forces de l'ordre ont commencé à disperser les manifestants. Le 13 février 2022, les mesures d'intervention policières se sont poursuivies; on a procédé à des arrestations et remorqué des véhicules. Dans la soirée du 13 février 2022, le pont Ambassador a été entièrement rouvert. Il n'y a plus de retard signalé au poste frontalier, mais les efforts se poursuivent pour que le pont puisse demeurer ouvert.

- **Sarnia (Ontario)** : Le 8 février 2022, deux groupes importants de manifestants ont procédé à un blocage de la route provinciale en direction et en provenance du pont Blue Water de Sarnia. Ce point d'entrée est le deuxième poste frontalier le plus fréquenté du Canada, où transitent des importations et des exportations des secteurs du pétrole et du gaz, des aliments périssables, de l'élevage et de l'automobile. La manifestation a paralysé tous les mouvements des véhicules commerciaux et de voyageurs à destination des États-Unis, en plus de réduire la capacité d'accueil des moyens de transport arrivant au pays. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) a été en mesure de rétablir l'ordre à proximité du point d'entrée après dix heures de perturbation frontalière. Le 9 février 2022, des membres de l'un des groupes de manifestants ont bloqué la route provinciale à environ 30 kilomètres à l'est de Sarnia, ce qui a entraîné la déviation de la circulation internationale vers des détours d'urgence permettant l'accès à la frontière. Ces perturbations se sont poursuivies jusqu'au 14 février 2022, alors que l'accès à une partie de la route a été rétabli.
- **Fort Erie (Ontario)** : Le 12 février 2022, une importante manifestation a eu lieu au point d'entrée du pont Peace de l'ASFC à Fort Erie, en Ontario. Il s'agit du troisième poste frontalier le plus fréquenté du Canada, où transitent chaque jour des millions de dollars en échanges commerciaux internationaux : importations et exportations de denrées périssables, de composantes de fabrication et d'envois par messagerie de biens personnels et commerciaux. Les manifestants ont perturbé le trafic entrant une partie de la journée, le 12 février 2022, et ont bloqué le trafic sortant jusqu'au 14 février 2022, lorsque la PPO et la police régionale de Niagara ont été en mesure de rétablir la sécurité du corridor commercial qui relie la route provinciale et le poste frontalier.
- **Emerson (Manitoba)** : Le 13 février 2022, il restait des véhicules participant au blocage du côté nord du poste frontalier. Une partie des voyageurs locaux ont pu entrer au Canada, mais les véhicules d'envois commerciaux ne sont pas en mesure d'emprunter la route au nord d'Emerson, ce qui perturbe les exportations aux États-Unis et les expéditions au Canada d'animaux vivants,

- de denrées périssables et de marchandises fabriquées. Les manifestants ont laissé passer des envois d'animaux vivants à destination des États-Unis.
- **Coutts (Alberta)** : Le blocage a débuté le 29 janvier 2022, ce qui a perturbé la circulation à la frontière entre le Canada et les États-Unis. Ce bureau d'entrée est un point commercial essentiel pour le transport d'animaux vivants, de pétrole et de gaz, de denrées périssables et de marchandises fabriquées à destination de l'Alberta et de l'ouest de la Saskatchewan. Au 14 février 2022, la GRC, service de police responsable en vertu d'une entente sur les services de police provinciaux, avait arrêté 11 personnes et saisi une cache d'armes et de munitions. Quatre de ces individus ont été accusés de complot en vue de commettre un meurtre et d'autres infractions. La GRC a rétabli l'accès à la route provinciale au nord de Coutts le 15 février 2022. Les services frontaliers ont été entièrement restaurés, mais les efforts se poursuivent pour que le poste demeure ouvert.
 - **Région métropolitaine de Vancouver (Colombie-Britannique)** : Le 12 février 2022, plusieurs véhicules, dont un de style militaire, ont franchi une barricade de la GRC dans le quartier South Surrey, en Colombie-Britannique, pour se rendre au poste frontalier Pacific Highway. Les manifestants ont entraîné la fermeture de la route à la frontière canado-américaine à Surrey.

En outre, le 12 février 2022, la police de Cornwall, en Ontario, a émis une mise-en-garde de la possibilité de retards et de blocages à la frontière en raison de manifestations.

Ces blocages et manifestations menacent directement la sécurité des frontières du Canada. Ils risquent également de compromettre la capacité du Canada à gérer la circulation des personnes et des marchandises à la frontière et la sécurité des agents de l'ASFC, en plus de miner la relation de confiance et de collaboration entre les responsables de l'ASFC et leurs homologues des États-Unis. D'autres blocages sont prévus. La *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario autorise des personnes à offrir de l'aide, mais elle ne les contraint pas à le faire. Les conducteurs de dépanneuse ont le droit de rejeter les demandes de remorquage

de véhicules utilisés dans les blocages et ils ont refusé de prêter assistance au gouvernement. La Province n'avait pas la capacité de s'assurer en temps opportun que des dépanneuses pourraient être utilisées pour le déplacement de véhicules. Les mesures d'urgence autorisent maintenant le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile ou toute autre personne qui agit en son nom d'obliger immédiatement des personnes à rendre disponibles et fournir les biens et services essentiels pour l'enlèvement, le remorquage et l'entreposage de véhicules ou de tout autre objet qui composent un blocage. Les mesures prévoient qu'une indemnité raisonnable sera accordée dans un tel cas. Les personnes qui subissent des pertes ou des dommages entraînés par des actes accomplis dans le cadre de ce règlement peuvent présenter une demande d'indemnisation.

On a également menacé de bloquer les voies ferrées, ce qui causerait de graves perturbations. L'industrie canadienne du transport ferroviaire de marchandises assure le transit de marchandises d'une valeur de plus de 310 milliards de dollars par année sur un réseau qui s'étend d'un océan à l'autre. Elle dessert des clients de presque chaque secteur de l'économie canadienne, de la fabrication à l'agriculture en passant par les ressources naturelles, le commerce de gros et le commerce de détail. De plus, l'industrie canadienne du transport ferroviaire de marchandises génère des recettes d'exploitation de plus de 16 milliards de dollars par année.

Les perturbations ont une incidence sur d'importants axes commerciaux, et si elles se poursuivent, elles risquent de miner la réputation du Canada en tant que pays stable, prévisible et fiable où investir. Le système financier fédéral et provincial actuel n'a pas les outils nécessaires pour atténuer les effets négatifs de l'impact économique; il lui faut des mesures supplémentaires. Le *Décret sur les mesures économiques d'urgence* exige que les fournisseurs de services financiers, selon une liste exhaustive, déterminent si des biens en leur possession ou sous leur contrôle appartiennent à des manifestants qui participent aux barrages illégaux et cessent de traiter avec ces manifestants. Les fournisseurs de services financiers qui, autrement, ne relèveraient pas de la compétence fédérale, sont visés par le décret. Puisque

les fournisseurs de services financiers peuvent transférer entre eux des ressources financières peu importe leur emplacement géographique ou qu'ils soient réglementés par le gouvernement provincial ou fédéral, il est essentiel que tous les fournisseurs de services financiers soient visés par le décret si l'on veut empêcher les manifestants d'avoir accès aux services financiers.

Avant les nouvelles mesures, en matière d'assurance, les provinces ne pouvaient annuler ou suspendre les polices que pour les véhicules immatriculés dans leur province. Le gouvernement de l'Ontario ne peut pas, par exemple, en vertu de sa déclaration de l'état d'urgence, annuler les permis des véhicules des manifestants qui participent à des barrages ou à des rassemblements illégaux. Les mesures exigent maintenant que les compagnies d'assurance annulent ou suspendent l'assurance de tout véhicule ou de toute personne lorsque cette personne ou ce véhicule participe à un rassemblement illégal au sens du nouveau *Règlement sur les mesures d'urgence*.

iii. les effets néfastes découlant des blocages sur les relations qu'entretient le Canada avec ses partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, lesquels effets sont préjudiciables aux intérêts du Canada

Les États-Unis ont exprimé leurs préoccupations quant aux répercussions économiques des blocages à la frontière, de même qu'à leurs incidences possibles sur les mouvements extrémistes violents. Durant un appel avec le président Joe Biden le 11 février 2022, il a été question de l'énorme importance de rétablir l'accès au pont Ambassador et à d'autres points d'entrée aussi rapidement que possible. En effet, ces lieux constituent des axes commerciaux bilatéraux primordiaux et sont essentiels aux vastes interrelations entre nos deux pays.

Les perturbations aux points d'entrée ont de graves répercussions sur le commerce avec nos partenaires américains et sur la chaîne d'approvisionnement, déjà fragilisée. Elles ont entraîné la fermeture temporaire d'établissements de production, des mises à pied et des pertes de revenus. On estime que le blocage du pont Ambassadeur

pendant une semaine a causé, à lui seul, des pertes économiques totales de 51 millions de dollars pour les entreprises et les travailleurs américains des industries de l'automobile et du transport. Les manifestations ont donc suscité des critiques et des préoccupations importantes de la part de politiciens, de chefs d'industrie et de dirigeants syndicaux américains.

La gouverneure du Michigan a publié plusieurs déclarations exprimant sa frustration quant aux manifestations et blocages en cours ainsi qu'aux dommages causés à son État et à ses électeurs. Des frustrations semblables ont été exprimées par le président général de la Fraternité internationale des teamsters et par la Canada-US Business Association. Les blocages et les manifestations préoccupent à un point tel le gouvernement des États-Unis que le secrétaire du département de la Sécurité intérieure a offert son aide pour y mettre fin.

De manière plus générale, les manifestations et les blocages minent la confiance des investisseurs et des gens d'affaires envers le Canada. Des politiciens du Michigan ont déjà mentionné que les perturbations du commerce transfrontalier pourraient les inciter à trouver des fournisseurs de pièces pour véhicules automobiles américains plutôt que canadiens.

iv. rupture des chaînes de distribution et de la mise à disposition de ressources, de services et de denrées essentiels causée par les blocages existants et le risque que cette rupture se perpétue si les blocages continuent et augmentent en nombre

Le système de commerce et de transport du Canada a certaines vulnérabilités particulières. Comparativement aux produits des concurrents du Canada sur le marché mondial, les produits canadiens voyagent beaucoup plus loin, et ils le font dans des conditions géographiques et météorologiques difficiles. Qui plus est, le commerce et le transport intérieurs, de même qu'entre le Canada et les États-Unis, sont étroitement intégrés.

Chaque minute, des biens essentiels, des fournitures médicales, de la nourriture et du carburant traversent la frontière entre les États-Unis et le Canada. Une perturbation ou un retard dans ces échanges a des effets très néfastes sur l'économie canadienne et la vie des Canadiens.

La fermeture de points d'entrée cruciaux le long de la frontière canado-américaine et les menaces contre ces points d'entrée ont eu des répercussions négatives sur l'économie du Canada et ont mis en péril le bien-être des Canadiens en perturbant le transport de denrées essentielles, de fournitures médicales, d'aliments et de carburant transitant par la frontière canado-américaine. L'incapacité de maintenir ouverts les postes aux frontières internationales pourrait entraîner une pénurie de médicaments essentiels, de nourriture et de carburant.

En plus de bloquer la frontière, des manifestants ont tenté d'empêcher l'accès à l'Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa et menacé d'établir des barrages sur des chemins de fer. Le barrage d'un chemin de fer aurait des conséquences considérables. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'industrie canadienne du transport ferroviaire de marchandises transporte chaque année des marchandises d'une valeur supérieure à 310 milliards de dollars sur un réseau qui s'étend d'un océan à l'autre. Les chemins de fer de marchandises du Canada servent des clients de presque tous les secteurs de l'économie canadienne, de la fabrication à l'agriculture, en passant par les ressources naturelles et la vente de gros et de détail.

v. le potentiel d'augmentation du niveau d'agitation et de violence qui menacerait davantage la sécurité des Canadiens

Les manifestations et les blocages représentent de graves risques pour la sécurité publique. Les autorités municipales et provinciales ont pris des mesures énergiques dans les principaux endroits touchés, comme le pont Ambassador, à Windsor. Cependant, le rétablissement de l'accès au pont a exigé beaucoup de ressources, et il en faudra encore autant pour garder le pont ouvert.

Nous avons vu jusqu'ici de nombreuses activités illégales, et la situation dans tout le pays demeure préoccupante, instable et imprévisible. Le convoi de la liberté pourrait aussi faire monter les appuis à l'égard de l'extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI) de même que le risque de violences graves.

Les partisans de l'EVCI sont motivés par une série d'influences plutôt que par un système de croyances unique. La radicalisation de l'EVCI est souvent causée par une combinaison d'idées et de griefs aboutissant à une vision du monde personnalisée. La vision du monde qui en résulte est souvent centrée sur la disposition à inciter à la violence, à la permettre ou à mobiliser à des fins violentes.

Le 14 février 2022, la GRC a arrêté à Coutts, en Alberta, de nombreux individus associés à un groupe de l'EVCI connu qui avaient participé aux manifestations et a saisi une cache d'armes à feu et une grande quantité de munitions, ce qui indique que certains éléments de ce mouvement ont l'intention de se livrer à la violence. Quatre de ces individus ont été accusés de complot en vue de commettre un meurtre, en plus d'autres infractions.

Depuis le début du convoi, le nombre et la durée des actes criminels associés à des perturbations de l'ordre public pour protester contre les mesures de santé publique ont augmenté de manière appréciable et il y a eu des menaces sérieuses de violence dont la motivation, a-t-on évalué, est de nature politique ou idéologique. Des menaces de bombe ont été proférées à deux reprises contre des hôpitaux de Vancouver et de nombreux colis suspects contenant des substances potentiellement nocives et des références à la pendaison de responsables politiques ont été envoyés aux bureaux de députés en Nouvelle-Écosse. Bien que, dans ces deux cas, un lien avec le convoi n'ait pas encore été établi, ces menaces s'inscrivent dans le cadre d'une augmentation générale des menaces proférées à l'encontre d'agents de la fonction publique et de travailleurs de la santé. Des menaces ont été relevées en relation avec la manifestation à la limite entre la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick prévue pour le 12 février 2022, notamment un appel à apporter « des armes » pour répliquer à la police au besoin. Le conducteur d'une dépanneuse d'Ottawa a déclaré avoir reçu

des menaces de mort de la part de partisans de la manifestation qui croyaient à tort qu'il prêtait assistance à la police.

La sûreté du Québec (SQ) a dû gérer de nombreuses menaces découlant des manifestations. Au début de février 2022, on lui a demandé de protéger l'Assemblée nationale d'un convoi de manifestants à Québec. Certains participants aux manifestations avaient menacé de prendre les armes et de s'attaquer au bâtiment. Cela a incité tous les partis, à l'Assemblée nationale, à dénoncer sans équivoque les menaces de violence. Si cette manifestation n'a pas été accompagnée de gestes violents, ce ne fut pas la fin des menaces; les manifestants ont affirmé qu'ils comptaient retourner sur place le 19 février 2022. La SQ doit en même temps gérer les risques de manifestations et de blocages le long de la frontière entre le Québec et l'État de New York. Pour ce faire, elle doit déployer des ressources afin d'établir des points de contrôle de la circulation et de s'assurer que des points d'entrée essentiels puissent rester ouverts. D'autres incidents qui se sont produits durant les blocages semblent indiquer que des sympathisants américains de l'extrémisme violent à caractère idéologique ont tenté de se joindre aux manifestations au Canada ou d'effectuer des blocages perturbateurs par solidarité du côté américain des postes frontaliers. Certains manifestants portaient ouvertement des armes. Des participants vivant aux États-Unis, dont certains soutiennent haut et fort des thèses extrémistes violentes, ont utilisé divers médias sociaux et d'autres méthodes pour exprimer leur soutien envers les blocages en cours, encourager d'autres perturbations et menacer de violences graves les forces de l'ordre canadiennes et le gouvernement du Canada.

Plusieurs personnes ayant un statut légal aux États-Unis ont tenté d'entrer au Canada dans le but avoué de se joindre aux blocages. Une d'entre elles, personnalité connue, clame haut et fort son opposition aux mesures sanitaires liées à la COVID-19, y compris la vaccination obligatoire, et a tenté d'importer au Canada du matériel dans le but avoué de venir en aide aux participants aux blocages.

En date du 14 février, environ 500 véhicules, pour la plupart des camions commerciaux, étaient garés au cœur du centre-ville d'Ottawa. On a vu des manifestants commettre

des crimes haineux, entrer par effraction dans des commerces et des résidences, et menacer les forces de l'ordre et les résidents d'Ottawa.

Les manifestants ont refusé de se plier aux injonctions concernant le centre-ville d'Ottawa et le pont Ambassador ainsi qu'aux lois récemment édictées par le gouvernement de l'Ontario en application de la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence* (Règlement de l'Ontario 71/22) rendant illégale et punissable l'action de bloquer et d'empêcher le mouvement des marchandises, des personnes et des services sur des infrastructures essentielles. À Ottawa, le service de police local a été incapable de faire appliquer la loi au centre-ville en raison du nombre écrasant de manifestants. De plus, sa capacité d'intervenir dans d'autres urgences a été compromise par l'engorgement volontaire de la ligne téléphonique d'urgence d'Ottawa (911), y compris par des personnes se trouvant hors du Canada. L'occupation du centre-ville a également nui à la capacité des intervenants médicaux d'urgence de se rendre rapidement auprès des gens ayant besoin d'une aide médicale, en plus de causer l'annulation de nombreux rendez-vous médicaux.

L'incapacité des autorités municipales et provinciales à faire respecter la loi ou à endiguer les manifestations risque d'entraîner une plus forte érosion de la confiance du public dans les services policiers et d'autres institutions canadiennes.

La situation au centre-ville d'Ottawa nuit en outre au bon fonctionnement de l'appareil fédéral et à la capacité des représentants du gouvernement fédéral de se rendre au travail au centre-ville en toute sécurité.

Par ailleurs, ces manifestations compromettent la capacité du Canada à jouer son rôle d'hôte du corps diplomatique conformément aux obligations que lui impose la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Elles mettent également en danger les ambassades étrangères et leur personnel, et nuit à l'accès aux locaux diplomatiques.

Conclusion

Le convoi de la liberté 2022 a créé une situation critique, urgente et temporaire de portée nationale à laquelle aucune autre loi du Canada ne permet de faire face efficacement. Les blocages des points d'entrée ont perturbé le transport des médicaments essentiels, des marchandises, du carburant et de la nourriture destinés à la population canadienne, et ont des effets délétères marqués sur l'économie du Canada, ses relations avec ses partenaires commerciaux et ses chaînes d'approvisionnement. Avec les autres raisons détaillées plus haut, ces perturbations des échanges commerciaux, l'augmentation de la criminalité, l'occupation du centre-ville d'Ottawa ainsi que les menaces de violence et la présence d'armes à feu lors des manifestations constituent un état d'urgence. Cette situation, causée par les menaces qui pèsent sur la sécurité du Canada, est d'une gravité telle qu'elle constitue une urgence nationale. Les types de mesures décrits dans la proclamation du 14 février sont nécessaires pour aider les autorités provinciales et territoriales à mettre un terme aux blocages et à l'occupation ainsi qu'à rétablir l'ordre public, la primauté de la loi et la confiance dans les institutions canadiennes. Les mesures ont été choisies prudemment afin que tout effet possible sur les droits protégés par la *Charte* canadienne des droits et libertés soit raisonnable et proportionnel aux circonstances.